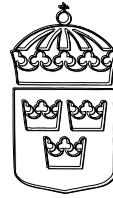


# Regeringens skrivelse

## 2011/12:164



Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter

---

Skr.  
2011/12:164

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 28 juni 2012

*Carl Bildt*

*Gunilla Carlsson*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Sedan fyra år tillbaka redovisar regeringen årligen resultat av utvecklingssamarbetet i en skrivelse till riksdagen. Årets skrivelse är avgränsad till området demokrati och mänskliga rättigheter, en av tre prioriteringar som regeringen fastställde i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1). I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1) bekräftade regeringen att prioriteringen ligger fast.

Skrivelsen inleds med hur regeringen anser att insatser för att främja demokrati och mänskliga rättigheter ska utformas och ett kort resonemang om några globala trender när det gäller demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Därefter gör regeringen en analys och bedömning av Sidas, EU:s samt några utvalda multilaterala organisationers resultatredovisning. Sist drar regeringen lärdomar och operativa slutsatser för den fortsatta verksamheten för demokrati och mänskliga rättigheter, samt lärdomar och slutsatser när det gäller framtida resultatuppföljning av det svenska utvecklingssamarbetet.

1	Inledning.....	4
1.1	Hur mycket bistånd går till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter? .....	5
1.2	Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter – vägledning från regeringen .....	7
1.3	Att följa upp och redovisa resultat inom demokrati och mänskliga rättigheter .....	8
1.4	Metod och material .....	9
1.5	Disposition .....	11
2	Trender – demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter .....	11
3	Utvecklingssamarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter .....	15
3.1	Komplementaritet mellan det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet .....	15
3.2	Biståndets utformning i förhållande till regeringens policy.....	17
3.2.1	Policyns fokusområden .....	17
3.2.2	Rättighetsperspektivets tillämpning .....	24
3.2.3	Påverkansarbete genom dialog .....	25
4	Resultat från det bilaterala utvecklings-samarbetet inom demokrati och mänskliga rättigheter .....	26
4.1	Att mäta effekter av bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter .....	26
4.2	Särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet .....	28
4.3	Regeringens bedömning av de övergripande slutsatserna i Sidas resultatbilaga .....	28
4.3.1	Kunskap om lokala förhållanden.....	29
4.3.2	Breda ansatser .....	30
4.3.3	Flexibilitet, långsiktighet och uthållighet .....	32
4.3.4	Ansvarutkrävande mekanismer .....	33
4.3.5	Politiskt känsliga frågor .....	34
5	Resultat från det multilaterala utvecklings-samarbetet inom demokrati och mänskliga rättigheter .....	35
5.1	Den multilaterala kontexten .....	35
5.2	Resultat från EU:s verksamhet inom demokrati och mänskliga rättigheter .....	37
5.3	Resultat från multilaterala organisationers verksamhet inom demokrati utveckling och mänskliga rättigheter .....	38
5.3.1	Specialiserade organisationer inom området demokrati och mänskliga rättigheter .....	38
5.3.2	Organisationer med breda mandat.....	39
5.3.3	Världsbanken arbetar utifrån ett mer avgränsat demokratibegrepp .....	41
5.4	Regeringens bedömning av resultatuppföljningens kvalitet.....	41

6	Resultat av stöd till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i Guatemala .....	43	Skr. 2011/12:164
6.1	Bakgrund .....	44	
6.2	Insatser och resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter .....	44	
6.3	Regeringens bedömning av resultat.....	47	
7	Lärdomar och operativa slutsatser för den fortsatta verksamheten .....	48	
7.1	Operativa slutsatser från resultatredovisningen om demokrati och mänskliga rättigheter .....	49	
7.1.1	Bilateralt och multilateralt utvecklings- samarbete i förhållande till regeringens policy .....	49	
7.2	Resultatuppföljning av det svenska biståndet .....	53	
	Bilaga 1 Globalt och svenskt utvecklingssamarbete .....	56	
	Bilaga 2 Resultatrapport om multilateralt utvecklingssamarbete 2011– tema demokrati och mänskliga rättigheter .....	65	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 juni 2012.....	112	

Det finns en nära koppling mellan fattigdom och brist på demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Sveriges politik för global utveckling har som övergripande mål att bidra till en rättvis och global utveckling vilket innefattar respekt för mänskliga rättigheter och demokrati. Demokratisk utveckling, respekt för de mänskliga rättigheterna och av rättsstatens principer är viktiga förutsättningar för att uppnå det svenska utvecklingssamarbetets övergripande mål - att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Denna skrivelse är regeringens medel för att årligen redovisa resultat av utvecklingssamarbetet till riksdagen. Regeringen har i tidigare års skrivelser påpekat att det inte är ändamålsenligt att lämna en heltäckande redovisning av verksamheten varje år då en sådan redovisning blir för övergripande och slutsatserna för allmänna. En avgränsning möjliggör en djupare analys. I årets skrivelse redovisas resultat och lärdomar av Sveriges bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbete inom den tematiska prioriteringen demokrati och mänskliga rättigheter. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av resultaten och slutsatserna i *Resultatbilagan till Sidas* (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) *årsredovisning 2011: Resultat för rättvisa och utveckling*.<sup>1</sup> Regeringen bedömer även det multilaterala utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter utifrån EU och multilaterala organisationers årsrapporter. Regeringens resultatrapport återfinns som bilaga 2 i skrivelsen.

Strävan efter resultat fortsätter att vara en prioriterad fråga inom det internationella utvecklingssamarbetet och utgör en central del i ansträngningarna för ökad biståndseffektivitet. Inför och under det fjärde internationella högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan i november 2011 var en av Sveriges tre prioriteringar att få genomslag för ett ökat fokus på resultat. I överenskommelsen från Busan står det att slutmålet med biståndet är att det ska leda till hållbara utvecklingsresultat. Resultatagendan i utvecklingssamarbetet har därmed fått en mer framträdande roll än i tidigare överenskommelser.

Regeringen har under året fortsatt att utveckla sin resultatstyrningsmodell för det svenska utvecklingssamarbetet. Regeringen ser över riktlinjerna för samarbetsstrategier i syfte att ytterligare förbättra resultatstyrningen. Regeringen driver samtidigt aktivt frågan om stärkt resultatstyrning inom EU och de multilaterala organisationerna.

<sup>1</sup><http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=3253&printfileid=3253&filex=4542312728003>.

## 1.1 Hur mycket bistånd går till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter?

Skr. 2011/12:164

Det svenska bilaterala biståndet till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter<sup>2</sup> (DMR-biståndet) har uppgått till mellan 3,5 och 4,2 miljarder svenska kronor årligen 2007-2010, vilket i genomsnitt motsvarar cirka 25 procent av det bilaterala biståndet. Under 2011 ökade dessutom andelen från knappt 25 till 28 procent av Sveriges bistånd genom Sida. Enligt statistik från OECD DAC hör Sverige storleksmässigt till Europas största givare av demokratibistånd. I faktiska tal räknat är USA störst. I Europa är det endast Tyskland och Storbritannien som utbetalat större summor än Sverige till verksamhet inom DMR-sektorn. Under perioden 1998–2010 finansierades genom Sida cirka 13 850 insatser för demokrati och mänskliga rättigheter till ett belopp om sammanlagt 36,2 miljarder svenska kronor.

Sverige bidrar även till verksamhet som syftar till att stödja demokrati och mänskliga rättigheter genom de multilaterala organisationerna. Det är svårt att få en bra överblick av hur mycket av multilaterala organisationers verksamhet som går till demokrati och mänskliga rättigheter. Samtliga organisationer har olika definitioner av begreppet och beskriver och strukturerar sin verksamhet på olika sätt. Utifrån organisationernas egna budgetar och rapporter kan följande utläsas: *FN:s högkommisarie för mänskliga rättigheters kontor*, OHCHR:s, samtliga verksamhet går till MR-ändamål. De totala utbetalningarna uppgick till 186 miljoner US-dollar i årsredovisningen för 2011. *Internationella institutet för demokrati och valstöd*, International IDEA:s, utbetalningar till demokrati och MR uppgick 2011 till 64 miljoner svenska kronor. 2010 genomförde *FN:s utvecklingsprogram*, UNDP:s, insatser för 1,36 miljarder US-dollar inom området demokratisk samhällsstyrning. *Världsbankens* utlåning till offentlig förvaltning och rättssystem uppgick under budgetåret 2011 till ca 9,46 miljarder US-dollar. Insatserna på detta område till förmån för de 79 fattigaste länderna uppgick 2010 till 1,73 miljarder US-dollar. *FN:s internationella barnfond*, Unicefs budget för 2010 uppgick till totalt 3,68 miljarder US-dollar, varav 1,02 miljarder gick till humanitär verksamhet. Det är inte möjligt att särredovisa exakt hur stor andel av Unicefs verksamhet som går till området demokrati och mänskliga rättigheter då hela organisationens mandat utgår från FN:s konvention om barnets rättigheter.

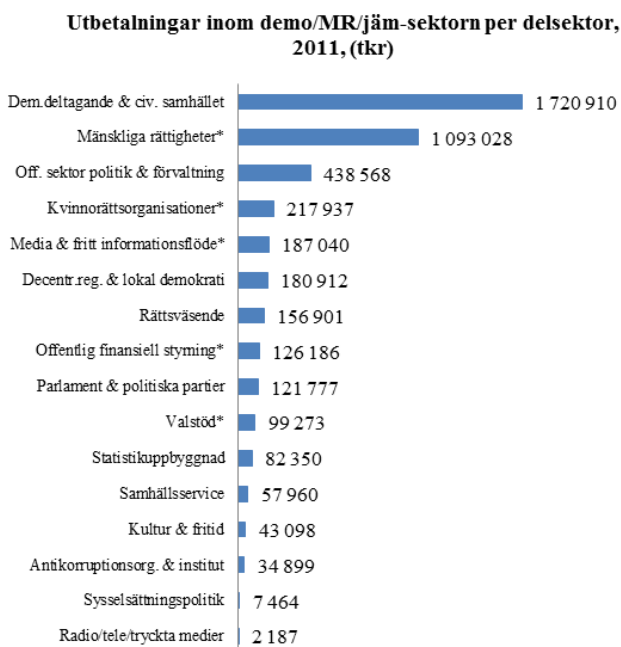
Statistiken om Sveriges och andra länders bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter, hämtad från Sidas årsredovisning 2011, OECD/DAC 2010/11 och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV 2012:1), ger en rad intressanta uppgifter:

- Sverige är det givarland i världen med störst andel av det bilaterala biståndet som går till demokrati och mänskliga rättigheter.

<sup>2</sup> Sidas huvudsektor heter Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet för att rymma delsektorkoden som gäller kvinnorrättsorganisationer. 2011 utgjorde den delsektorn ca 5 procent av huvudsektorn.

- DMR är den största sektorn inom svenskt bistånd, följt av humanitära insatser.
- DMR-sektorn finns med som en av oftast tre sektorer i 46 av 48 geografiska land- och regionstrategier.
- Sveriges DMR-bistånd har ökat kraftigt, både i andel av det bilaterala biståndet genom Sida och i faktiska tal - från knappt 20 procent 2002 till cirka 28 procent 2011. I faktiska tal skedde en fördubbling, från 2,2 miljarder svenska kronor 2002 till 4,6 miljarder kronor 2011.
- Sidans insatser inom huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet delas in i 16 delsektorer enligt OECD/DAC:s statistik-koder. Sidans utbetalningar 2011 per delsektor illustreras i figur 1 nedan.

Figur 1. Sidans delsektorer inom Sidans huvudsektor demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet



\* I dessa delsektorer ingår stöd med äldre sektorkoder som enligt beslut ska räknas in

- Sveriges DMR-bistånd är mer aktörsorienterat än de flesta andra biståndsgivares motsvarande biståndsverksamhet. I resultatbilagan presenterade Sida sina 16 delsektorer under fokusområdena i regeringens policy för demokrati och mänskliga rättigheter (*Medborgerliga och politiska rättigheter, ii) Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, iii) Demokratiseringens aktörer*). Utifrån denna indelning går det att utläsa att stödet inom fokusområdet demokratiseringens aktörer har ökat kraftigt och utgjorde 2011 cirka 45 procent av det bilaterala DMR-biståndet. I

faktiska tal har stödet sexfaldigats mellan 2002 och 2011 till cirka 2,3 miljarder svenska kronor. Skr. 2011/12:164

- Sverige var 2010 den givare i världen som gav mest riktat stöd till homosexuella, bisexuella och transpersoners (hbt) mänskliga rättigheter. Stödet uppgick till 40 miljoner svenska kronor och utöver det fanns också hbt-personers rättigheter integrerade i andra större stöd på områden som hälsa och mänskliga rättigheter.
- Sida har inom ramen för regeringens särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet t.o.m. 2011 fattat beslut om stöd till s.k. nätaktivister om totalt 52 miljoner svenska kronor.

## 1.2 Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter – vägledning från regeringen

Regeringen beslutade den 21 januari 2010 en policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter (UF2009/33076/UP) ”Förändring för frihet”. Policyn utgör en operationalisering av regeringens skrivelse om Sveriges demokratibistånd (skr. 2008/09:11), ”Frihet från Förtryck”, och anger regeringens grundläggande normativa ställningstaganden om biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter ska utformas.

Demokrati och människors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna är både mål i sig och ett medel för att uppnå andra mål. De mänskliga rättigheterna är universella, ömsesidigt samverkande och odelbara vilket är en central utgångspunkt för Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Hela Sveriges internationella bistånd ska vara rättighetsbaserat i enlighet med Sveriges politik för global utveckling (PGU) och inkludera fyra grundläggande principer: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

Arbete för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter bedrivs inom flera olika sektorer. Med policyn ”Frihet för förändring”, fokuserades den del av biståndet vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter till tre fokusområden:

### 1. Medborgerliga och politiska rättigheter

Yttrandefrihet och framväxten av fria, oberoende medier ska prioriteras. För att stärka yttrandefriheten ska Sverige verka för en gynnsam lagstiftning och en stark och mångsidig kommunikationsmiljö. Sverige ska bidra till att förbättra tillgången till och nyttjandet av informations- och kommunikationsteknologi (ICT). Individer i utvecklingsländer ska ha möjlighet och frihet att påverka sina levnadsvillkor genom att utöva inflytande i politiska processer och beslut, samt att kunna organisera sig för detta genom det civila samhällets organisationer och politiska partier.

### 2. Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer

Fungerande institutioner och procedurer som försäkrar enskilda människors inflytande över politikens innehåll är centralt för demokratisk utveckling. Sverige prioriterar lösningar som stärker statens ansvar för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras. Dessa ska utgå

från medborgares intressen och lokala förhållanden. Långsiktighet och kapacitetsutveckling är viktigt för att befästa demokratiska strukturer. Sverige ska lyfta fram hela valprocessen liksom lokala och regionala val, inte minst för att kvinnor, ungdomar, minoritetsgrupper och personer med funktionsnedsättning ska inkluderas. Sveriges parlamentsstöd ska bidra till att hela den politiska processen stärks. Sverige ska också stimulera framväxten av demokratiska partisystem, främja en väl fungerande förvaltning, motverka korruption samt utveckla ett fungerande rättsväsende för jämlik tillgång till rättvisa inför lagen. Utveckling av e-förvaltning bör prövas där så är möjligt och relevant.

### *3. Demokratiseringens aktörer*

Demokratisering är bara möjlig om de som tror på demokratin kämpar för den. Det räcker inte med att ett land har demokratiska offentliga institutioner. Det krävs också att en demokratisk kultur utvecklas bland enskilda individer. Potentiella förändringsaktörer i form av organiserade eller enskilda demokratiska oppositionella krafter eller försvarare av mänskliga rättigheter ska identifieras genom makt- och aktörsanalyser. Sverige ska prioritera stöd till och samarbete med demokratiskt inriktade förändringsaktörer, inom bland annat offentlig sektor, det civila samhället, politiska partier, universitet, media, kulturliv och privatsektorn. Sverige ska också bidra till ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle, samt till att stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande. Försvarare av mänskliga rättigheter ska prioriteras inom svenskt demokratibistånd.

## 1.3 Att följa upp och redovisa resultat inom demokrati och mänskliga rättigheter

Regeringens utgångspunkt är att biståndsmedel ska användas på bästa möjliga sätt för att bidra till minskad fattigdom i världen. Regeringen har en mångdimensionell syn på fattigdom. Den omfattar inte endast brist på mat och andra materiella tillgångar, utan även brist på frihet, makt, möjligheter och säkerhet. Att följa upp, analysera och utvärdera resultat är en förutsättning för bedömningen av biståndets relevans och effektivitet samt för hur den fortsatta verksamheten bör utformas. Det måste därför finnas en medvetenhet om och acceptans för att det för olika typer av verksamheter inom biståndet förekommer olika sätt att följa upp, redovisa och utvärdera resultat. Arbetet med att åstadkomma förändringar när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter tar ofta lång tid och bedrivs ofta i svåra miljöer. Resultatredovisningen måste därför anpassas till verksamhetens natur.

Områden som är svåra att mäta kan dock fortfarande följas upp och analyseras. Exempelvis kan kvalitativa bedömningsmetoder så som opinionsundersökningar eller enkäter (t.ex. av oberoende valobservatörer under olika faser av hela valcykeln) och kvalitativa resultatindikatorer användas för att ge inblick i förändringar av till exempel attityder, värderingar, individers beteenden bland olika grupper i ett samhälle. Kvalitativa resultatindikatorer kan även uttryckas i kvantitativa termer, exempelvis genom att resultaten av enkätundersökningar sammanställs



och anger andel tillfrågade som har ett visst beteende eller attityd. Genom att uttrycka kvalitativa data i kvantitativa termer ökar möjligheten att systematisera och följa utvecklingen över tid.

Utgångsläge bör fastställas i så stor utsträckning som möjligt. Bristande tillgång till tillförlitliga data är dock ett stort problem i fattigdomstäta länder (används som samlingsnamn på de två kategorierna låg- och medelinkomstländer) och framför allt i konflikttrabbade länder och inom svåra områden som t.ex. fredsbyggande och demokratiutveckling.

Regeringen anser att det för stater är både en rätt och en skyldighet att reagera på och kritisera kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Regeringen anser därför också att man har ett moraliskt ansvar att stödja individer eller grupper som utsätts för sådana kränkningar. Den typen av stöd som ges i sådana fall sker ofta i politiskt känsliga miljöer och inbegriper ofta risker som är svårare att hantera och kontrollera för än i övrigt utvecklingssamarbete. Regeringens resultatförväntningar i dessa fall blir därmed mer handfasta och kommer ofta att ligga närmare själva insatsen.

#### 1.4 Metod och material

Skrivelsen omfattar bilateralt såväl som multilateralt utvecklingssamarbete. Skrivelsen bygger på underlag från Sida, EU och från multilaterala organisationer samt från Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV). Med utgångspunkt i regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter analyseras resultatinformationen från Sida, EU och multilaterala organisationer. Information om de multilaterala organisationerna och EU baseras på offentligt tillgänglig rapportering från dessa organisationer.

Sidas resultatbilaga och regeringens resultatrapport är två olika typer av rapporter. Det bilaterala utvecklingssamarbetet hanteras av Sida. Det bilaterala biståndet kan dock kanaliseras genom multilaterala kanaler, s.k. multi-bi-insatser. Sida, regeringens myndighet för internationellt utvecklingssamarbete, bereder och finansierar den verksamhet som Sverige stödjer i samarbetsländerna. Sida har ett ansvar för att följa upp och redovisa denna verksamhet till regeringen. Sida har fått ett uppdrag att ta fram en särskild bilaga om demokrati och mänskliga rättigheter till Sidas årsredovisning 2011.

Sidas resultatbilaga redovisar och analyserar resultat av den verksamhet vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter samt resultat av den verksamhet som Sida stödjer i de länder/områden (Sudan, Tanzania, Zambia samt Västbanken och Gaza) som avslutar en samarbetsstrategiperiod. Resultatbilagan omfattar även multi-bi insatser. Redovisningen av demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter utgår från tjugo slumpmässigt utvalda insatser samt fyra strategiskt valda insatser. Sida hade 2011 drygt 1230 aktiva insatser inom huvudsektorn demokrati och mänskliga rättigheter. Urvalet skedde inom en population av insatser som påbörjats senast 1 januari 2009 och avslutats tidigast januari 2011. Sida har noggrant säkerställt att urvalet överensstämde med de tre fokusområdena, *medborgerliga och politiska*

*rättigheter, demokratins och rättsstatens institutioner och demokratiseringens aktörer*, som anges i regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter 2010-2014. Fokusområdena omfattar en stor del av, men inte hela Sidas huvudsektor *demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet*. Insatser inom delsektorerna sysselsättningspolitik och förvaltning, insatser för grundläggande samhällsservice samt insatser som enbart rörde ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter presenterades inte i resultatbilagan. Slutligen gjorde Sida ett slumpmässigt urval av 20 insatser ur en population på 286 insatser. Sida valde att endast komplettera med fyra ytterligare insatser eftersom det slumpmässiga utfallet gav en relativt god spridning mellan länder, regioner och landkategorier. Redovisningen i resultatbilagan är uppdelad efter de tre fokusområdena. Sida redovisar mål och resultat för insatserna. Sida bedömer insatsernas hållbarhet, risker, budgetdisciplin samt kostnadseffektivitet i de fall utvärderingar gjorts. Sida redogör även för tillämpningen av rättighetsperspektivet och dialog. Sida drar övergripande slutsatser och lärdomar.

SADEV:s utvärdering (SADEV 2012:1) fokuserar på det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Sverige finansierar multilaterala organisationer både genom basbudgetstöd, dvs. stöd till organisationernas budget som inte är öronmärkt för specifika mål eller insatser och även genom s.k. multi-bi insatser, dvs. stöd till organisationers enskilda program och projekt. Den största delen av Sveriges stöd till EU:s utvecklingssamarbete finansieras genom Sveriges avgift för medlemskap i EU, förutom Europeiska Utvecklingsfonden (EUF) som ligger utanför den reguljära budgeten och till vilken medlemsstaterna gör separata inbetalningar. Mot bakgrund av de basbudgetstöd och den EU-avgift som Sverige betalar har regeringen ett ansvar att bedöma och analysera resultatinformationen i de multilaterala organisationernas och EU:s årsrapporter, utvärderingar mm.

Regeringens bilagda rapport presenterar resultat från ett urval multilaterala organisationer och EU inom demokratiutveckling och mänskliga rättigheter. Regeringens resultatrapport presenterar och bedömer de resultat som FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s internationella barnfond (Unicef), FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheters kontor (OHCHR), Världsbanken, EU och Internationella institutet för demokrati och valstöd (International IDEA) själva redovisar inom området demokrati och mänskliga rättigheter i förhållande till de målsättningar som respektive organisations styrelse samt EU:s medlemsstater och EU-kommissionen har fastställt. Urvalet har gjorts baserat på organisationernas relevans i förhållande till målsättningarna i regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet. Rapporten innehåller exempel på resultat från respektive multilateral organisation och en sammanfattande bedömning. Rapporten redogör inte för resultat av projekt som just Sverige har finansierat, s.k. multi-bi stöd. I och med att Sidas resultatredovisning från 2011 fokuserar särskilt på demokrati och mänskliga rättigheter till skillnad från årsredovisningarna och andra relevanta rapporter från de multilaterala organisationerna och EU blir förutsättningarna att analysera den bilaterala och den multilaterala verksamheten utifrån regerings

policy olika. Det finns inget jämförbart material från EU och de multilaterala organisationerna i vilket de har dragit slutsatser och lärdomar om verksamheten inom demokrati och mänskliga rättigheter på det sätt som Sida gjort. Regeringen har därför valt att analysera på vilket sätt de utvalda multilaterala organisationernas och EU:s verksamhet är relevant för regeringens policy och återge exempel på resultat från respektive aktörs insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringen gör även en bedömning av EU:s och multilaterala organisationers resultatuppföljning.

## 1.5 Disposition

I avsnitt 1 redogör regeringen kort för policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter, *Förändring för Frihet* och regeringens resultatförväntningar när det gäller utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Avsnitt 2 visar på några globala trender när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter.

Avsnitt 3 inleds med att redogöra för hur bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete kompletterar varandra. Därefter analyseras det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet i förhållande till regeringens policy.

I avsnitt 4 bedömer regeringen Sidas resultat och slutsatser från det bilaterala utvecklingssamarbetet.

I avsnitt 5 bedömer regeringen det multilaterala utvecklingssamarbetets resultat.

Avsnitt 6 visar på hur det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet i Guatemala samverkar inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Avsnitt 7 innehåller regeringens lärdomar och operativa slutsatser för den fortsatta verksamheten.

I bilaga 1 redogör regeringen för statistik och trender inom det globala respektive svenska utvecklingssamarbetet under 2002–2010/2011. Bilaga 2 utgörs av regeringens resultatrapport om det multilaterala utvecklingssamarbetet 2011.

## 2 Trender – demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter

Demokratin i världen har tidigare i historien aldrig varit lika utbredd som nu. Kriget har blivit färre, demokratierna har blivit fler, sjukdomar har trängts tillbaka och många hundratals miljoner människor har lyft sig ur fattigdom. Andelen auktoritära stater har de senaste 30 åren minskat betydligt. En majoritet av världens länder styrs i dag av i stort sett demokratiskt valda regeringar. Globaliseringen har gett nya möjligheter och bidragit till en allt bättre värld för allt fler.

Samtidigt finns enorma utmaningar. Under 2011 översteg, för sjätte året i rad, antalet länder där respekten för flera medborgerliga och politiska rättigheter försämrats jämfört med antalet länder där respekten för dessa rättigheter förbättrats.<sup>3</sup> Försämringarna rör framförallt yttrandefrihet – inklusive, religions- och övertygelsefrihet, organisations- och mötesfrihet, akademiskt oberoende och rättsstatens principer, journalisters frihet liksom friheten på internet. Kampen mot terrorismen har inneburit att vissa typer av brott mot de mänskliga rättigheterna har ökat. Utöver försämringar gällande yttrande-, förenings- och samlingsfriheterna har förbudet mot tortyr luckrats upp, tider för frihetsberövanden utan rättegång förlängts och principen om att skuld måste bevisas i en korrekt rättsprocess underminerats. I flera av Sveriges samarbetsländer brister respekten för de mänskliga rättigheterna och möjligheten till politiskt deltagande och ansvarsutkrävande.

Ett antal trender kan skönjas som påverkar demokratiutvecklingen och respekten för mänskliga rättigheter i den ena eller andra riktningen:

### *1. Ökad medborgarinflytande genom informations- och kommunikationsteknik*

Människor, inte minst unga män och kvinnor, har genom informations- och kommunikationsteknik (ICT) verktyg kunnat dela erfarenheter oberoende av gränser och mobiliserat sig i det civila samhället på ett annorlunda och snabbare sätt än någonsin tidigare. Detta har påverkat utvecklingen påtagligt och förändrar demokratiutvecklingens dynamik.

De omvälvningar som rullat över Nordafrika och Mellanöstern - och som hade sin grund i den uppdämda frustrationen över bristen på inflytande, yttrandefrihet, social rättvisa och jobb samt med begreppet *värdighet* som utgångspunkt – betecknas av många som en fjärde demokrativåg. Den kommer med stor sannolikhet att förändra regionen i grunden. Men demokratiutvecklingen är bräcklig. Övergången till mer stabil demokrati kan komma att ta lång tid och te sig olika inom regionen. Utmaningarna är stora och bakslagen kan bli många. Många länder som befinner sig i transition mot demokrati är polariserade mellan liberala aktivister, representanter för företrädare för de tidigare auktoritära regimerna samt representanter för islamistiska rörelser.

Samtidigt har medborgare fått större möjligheter att spela en roll som aktörer på den politiska scenen. Många män och kvinnor har satt sig i förarsätet för demokratisering och har idag högre förväntningar än tidigare på att demokratisering ska leda till positiv förändring, ökad respekt för de mänskliga rättigheterna och bättre välfärdstjänster som fördelas mer jämlikt. Det gäller såväl stabila demokratier som transitionsländer i början av en demokratisering.

Sociala rörelser utmanar traditionella politiska institutioner. En minskande tilltro till politiska partier, samhällsinstitutioner och auktoriteter har gjort att medborgares mobilisering sker på ett sätt som går vid sidan av och bortom traditionella politiska aktörer och

<sup>3</sup> Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and their Global Repercussions: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedomworld>.

institutioner som politiska partier för att i stället direkt påverka händelseutvecklingen. Skr. 2011/12:164

## *2. Yttrandefriheten begränsas, motsättningar kvarstår och diskrimineringen fortgår*

Människors inflytande har ökat genom användningen av sociala medier. Det har i flera länder betraktats som ett hot mot makten, varför yttrandefriheten kringskurits. Friheten på nätet har begränsats genom censur, filter, blockeringar och övervakning. Stater samverkar om hur friheten kan inskränkas och hur det civila samhällets handlingsutrymme kan inskränkas.

Situationen vad gäller pressfrihet och journalisters frihet genom begränsande lagstiftning eller hot, mord, repressalier och straff mot enskilda journalister p.g.a. den journalistiska gärningen utgör alltjämt ett hinder mot verklig demokrati på många håll i världen.

Utrymmet för individers och det civila samhällets möjligheter att verka fritt och utkräva ansvar har minskat och hoten ökat. De senaste åren har över 50 länder vidtagit restriktiva åtgärder. Det kan handla om begränsningar i att få ta emot bistånd, höga trösklar för att få registrera eller driva en organisation, eller ett nästintill totalt stopp för påverkansarbete. Rättssäkerheten och rättsstatens principer fortsätter att vara eftersatta i många länder, även om en långsiktigt positiv trend kan skönjas.

Förutsättningarna för det multilaterala arbetet för mänskliga rättigheter har förbättrats, men motsättningar kvarstår, exempelvis gällande kulturrelativism, balansen mellan länders suveränitet och världssamfundets inblandning. Diskriminering av personer som tillhör religiösa minoriteter, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och hbt-personers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna är exempel på frågor som fortsatt utgör en utmaning.

Kvinnors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter fortsätter att vara starkt inskränkta eller minskande i många delar av världen. Åtgärderna för att bekämpa inskränkningar i kvinnors och flickors rörelsefrihet och diskriminering och våld mot dem har hittills varit otillräckliga, och mödradödligheten förblir – trots Millenniemålet – mycket hög i många länder.

Hbt-personer fortsätter att utsättas för diskriminering och förföljelse. Homosexualitet är förbjudet i ett 70-tal stater världen över. I flera latinamerikanska länder har en viss positiv trend kunnat skönjas. I Afrika är läget för hbt-personer i många länder fortsatt mycket svårt och i vissa länder, exempelvis Uganda, har läget försämrats. Även i Östeuropa är situationen för hbt-personer utsatt.

Uppskattningsvis lever fortfarande en majoritet av världens befolkning i länder där staten kraftigt eller mycket kraftigt begränsar medborgarnas rätt till religions- och övertygelsefrihet.

## *3. Fler demokratiska transitioner – demokrati åter upp på den internationella dagordningen*

Efter en tillbakagång för den globala demokratiutvecklingen sedan 2005 har de demokratiska omvälvningarna under 2011 fört demokratin tillbaka på den nationella och internationella dagordningen. Intoleranta,

auktoritära och utvecklingsfientliga krafter väntar på tillfällen att flytta fram sina positioner. Efter omvälvningarna i Nordafrika sitter de inte längre lika säkert. I Burma tas positiva steg i demokratisk riktning. Tecken på liknande förändringar bör också följas vad gäller Zimbabwe.

Samtidigt har Kina liksom andra auktoritära stater med ekonomiska framgångar genom sin ”statskapitalism” minskat utrymmet för förespråkare av liberala/demokratiska reformer och för försvarare av mänskliga rättigheter. Detta gäller inte minst i Öst-, Syd- och Sydostasien.

Trots demokratiska transitioner är jämställdhet i politiken ett fortsatt ouppfyllt mål. Även om kvinnors makt och politiska inflytande i mycket begränsad utsträckning har ökat – och trots stora ansträngningar och åtaganden för ökad jämställdhet på nationell och internationell nivå – är det långt kvar till jämställdhet mellan män och kvinnor i politiken. I genomsnitt är knappt 20 procent av världens parlamentariker kvinnor. I arabvärlden är siffran knappt 12 procent.

Över hela världen är länken mellan fred, demokrati och utveckling central, särskilt i Afrika. Militärens roll har visat sig vara helt avgörande i demokratiska transitionsfaser, exempelvis i arabvärlden, liksom i konsoliderade demokratier.

#### *4. Finansiell och ekonomisk instabilitet samtidigt som BRICS<sup>4</sup>-länder alltmer betydelsefulla*

I många länder har den ekonomiska krisen lett till att regeringars ekonomiska utrymme avsevärt begränsats. OECD-länder som har misskött sina ekonomier har mött negativa reaktioner från de globala finansiella marknaderna och sökt extern finansiering, bl.a. från EU och Internationella valutafonden. I vissa länder som påverkats kraftigt av den ekonomiska och finansiella krisen har parlament temporärt ersatt folkvalda representanter med teknokratiska ledare.

Samtidigt har många fattigdomstäta länder en starkare tillväxt än någonsin. BRICS-ländernas ökande ekonomiska makt har dels lett till en viss maktförskjutning i internationella förhandlingar och multilaterala organisationer, dels till en starkare roll för regionala mellanstatliga organisationer i Latinamerika, Afrika och även Asien. Dessa regionala organisationer har kommit att spela avgörande roller för demokratiutvecklingen i enskilda fall, exempelvis Honduras, och Burma).

Det senaste årtiondets ekonomiska utveckling har lett till att många människor i fattigdomstäta länder tagit sig ur fattigdomen. Modernisering, ekonomisk tillväxt och ökad öppenhet för influenser utifrån har i många låg- och medelinkomstländer lett till att inhemska röster höjs för ökad rättssäkerhet och öppenhet, och för att protestera mot maktmissbruk och korruption. Omfattande korruption och bristande inkomstfördelning i många tillväxtekonomier har också skapat enorma klyftor mellan fattiga och rika, med socialt missnöje och spänningar som följd med risk för negativa konsekvenser för demokratiutvecklingen.

<sup>4</sup> Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika

### 5. Valprocessers trovärdighet hotas

Det finns en märkbar ökad risk för valfusk och våld under hela valprocesser i ett stort antal länder. Sofistikerade former av valfusk sker i ökad utsträckning i form av olaglig finansiering av valkampanjer från nätverk av människo-, vapen- och narkotikahandlare samt organiserad brottslighet.

I Latinamerika har den ekonomiska ojämlikheten, människors känsla av att inte vara delaktiga eller representerade i politiken inneburit att allmänhetens tro på den representativa demokratin minskat.

Konstitutionsbyggande processer blir allt viktigare för demokratisering. Bara under 2012 planeras, förhandlas eller slutförs nya konstitutioner i Egypten, Fiji, Haiti, Ghana, Island, Libyen, Nepal, Solomonöarna, Sydsudan, Tanzania, Tunisien, Zambia och Zimbabwe. Processer i samband med framtagandet av dessa konstitutioner och genomförandet av dess principer har visat sig vara centrala för ägarskap och demokratisk utveckling.

I vissa delar av Afrika börjar demokratiska värderingar få ett allt starkare fäste. Afrikanska ledare har förbundit sig till demokratiska principer och värderingar genom Afrikanska Unionens antagande av en demokratistadga, som trädde i kraft i februari 2012, vilket utgör en viktig milstolpe för demokratiutvecklingen på kontinenten. Samtidigt är utmaningarna stora. Den positiva händelseutvecklingen i Nordafrika har inneburit ökad instabilitet i närliggande områden, med statskuppen i Mali i början av 2012 som det tydligaste exemplet på detta. Kuppen innebar ett hårt slag mot demokratiutvecklingen i Västafrika.

## 3 Utvecklingssamarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter

### 3.1 Komplementaritet mellan det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet

För att stödja demokrati och främja mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet används såväl bilaterala som multilaterala kanaler. Regeringen anser att de två samverkar och är på olika sätt ömsesidigt förstärkande.

Stöd för att påverka den demokratiska utvecklingen i ett land, t.ex. genom att stärka de nationella parlamentens eller fria oberoende mediers roll, har följder för maktbalansen i ett land och måste ses som en i grunden inrikespolitisk process där utomstående biståndspolitiska aktörer har ett begränsat inflytande. Multilaterala aktörer som t.ex. Unicef har fördelen av att de har hög legitimitet som försvarare av de standarder, normer och konventioner som har utarbetats i mellanstatligt samförstånd inom FN. De betraktas som opartiska och kan därmed många gånger antas agera med större trovärdighet än bilaterala aktörer. Multilaterala

aktörer har en bredare global närvaro på landnivå och kan också antas ha bra förutsättningar att agera långsiktigt och med kontinuitet.

Men de multilaterala aktörerna är också beroende av politisk uppbackning och stöd från bilaterala aktörer och givare för att få bra genomslag för svårare frågor i dialogen och kontakterna med värdlandet. De riskerar att framstå som svaga om de inte får detta politiska stöd eller om finansieringen av långsiktiga program blir alltför kortsiktig eller oförutsägbart. Ibland kritiserar t.ex. UNDP för att vara alltför försiktig eller återhållsam i sin dialog med mottagarlandet om demokratifrågor eller mänskliga rättigheter, för att inte äventyra resten av organisationens projektportfölj.

Sverige kan som bilateral givare däremot lättare definiera och fokusera det bilaterala DMR-stödet. I det bilaterala stödet ingår även s.k. multi-bistöd. Sverige kan spela en viktig roll som samarbetspartner i synnerhet i de länder där Sverige är representerat på landnivå och det finns ett nationellt ägarskap för frågan. Stöd till demokratiseringsprocesser och mänskliga rättigheter måste kunna vara flexibelt för att hantera utmaningar och möjligheter som dyker upp och här kan Sverige som bilateral aktör ha bättre förutsättningar för att snabbt ställa om insatsportföljen än en mer tungrodd multilateral organisation. Medieutveckling och yttrandefrihet är exempel på områden där Sida arbetar flexibelt och innovativt. Sverige kan som bilateral aktör ha bättre förutsättningar att driva motvindsfrågor och stödja enskilda aktörer och aktörer i det civila samhället genom flexibilitet, aktörsorienterade arbetssätt och förmåga att ge basstöd till civilsamhällesorganisationer, vilket UNDP och många andra mellanstatliga organisationer ofta saknar möjlighet att göra. Sidas insatser inom delsektorn *demokratiskt deltagande och civila samhället* har ökat från ca 300 miljoner svenska kronor 2002 till ca 1,7 miljarder svenska kronor 2011. Delsektorns andel av huvudsektorn *demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet* har ökat från 13 procent 2002 till 38 procent 2011. Sidas insatser inom delsektorn *media och fritt informationsflöde* har fördubblats från ca 80 miljoner svenska kronor 2002 till ca 190 miljoner 2011. Delsektorns andel av huvudsektorn har dock varit relativt stabil – drygt 3 procent under 2002–2011.

Bilateralt myndighets-samarbete kan vara en grund för god dialog och för kapacitetsuppbyggnad, exempelvis är stöd till uppbyggnad av riksrevision och statistikmyndighet områden där Sverige har goda förutsättningar att bistå med kunskap och finansiering. Sidas insatser till delsektorn statistikuppbyggnad har utgjorde 0,7 procent av huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet 2002. Från 2006 till 2011 har delsektorn utgjort ca 2 procent av huvudsektorn.

Sveriges långa erfarenhet och goda kompetens när det gäller kvinnors rättigheter kännetecknar det bilaterala utvecklingssamarbetet och bör fortsatt genomsyra det såväl det bilaterala DMR-biståndet som övrigt bistånd. Sverige bör även fortsatt ha ett engagerat och pådrivande förhållningssätt till kvinnors rättigheter och jämställdhet i multilaterala organisationers beslutande organ och följa upp att detta omvandlas till konkret handling på landnivå.

Bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete är ömsesidigt förstärkande. I ett land är det givarsamfundets samlade insatser som ska



tas i beräkning. Exempelvis kan Världsbanken ge ett brett stöd till finansiella förvaltningsreformer samtidigt som Sverige ger stöd till stärkandet av ansvarsutkrävande funktioner genom civilsamhällesorganisationer. Multilaterala och bilaterala aktörers styrkor och svagheter måste bedömas från fall till fall.

Skr. 2011/12:164

## 3.2 Biståndets utformning i förhållande till regeringens policy

### 3.2.1 Policyns fokusområden

Resultatredovisningen från Sida och multilaterala organisationer visar att verksamheten är relevant utifrån prioriteringarna i regeringens policy. Utmaningen för både det bilaterala och det multilaterala utvecklingssamarbetet ligger i att mer systematiskt följa upp resultat på längre sikt och lyfta fram samband mellan de genomförda insatserna, synergier med andra aktörers insatser och de förändringar som har skett. Risken är att slutsatser och lärdomar av redovisningen blir för generella och inte tillräckligt operativa för regeringens styrning.

#### *Sidas verksamhet*

2011 betalade Sida ut 4,6 miljarder svenska kronor till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter. Det bilaterala biståndet genom Sida inom DMR-sektorn är uppdelat i 16 delsektorer enligt OECD/DAC:s statistikkoder. Tabell 1 på nästa sida visar på Sidas utbetalningar 2003–2011 per delsektor.

Utbetalningar inom Demokrati-/MR-/Jämställdhetssektorn per delsektor vartannat år, 2003-2011, (tkr)					
Delsektorer	2003	2005	2007	2009	2011
Demokratiskt deltagande & civil samhället	259 580	867 398	1 174 860	1 442 851	1 720 910
Mänskliga rättigheter*	690 381	824 280	849 870	1 179 294	1 093 028
Offentlig sektor politik & förvaltning	686 790	611 117	648 536	441 783	438 568
Kvinnorättsorg.*	0	2 548	40 056	160 507	217 937
Media & fritt informationsflöde*	116 910	97 371	101 533	142 369	187 040
Decentraliserad regional & lokal demokrati	34 298	22 692	53 505	172 817	180 912
Rättsväsende	149 758	224 004	214 233	248 107	156 901
Offentlig finansiell styrning*	177 047	111 178	189 573	157 941	126 186
Parlament & politiska partier	0	0	13 000	114 998	121 777
Valstöd*	53 348	81 412	53 951	187 308	99 273
Statistikuppbyggnad	6 672	40 887	66 202	111 705	82 350
Samhällsservice	0	569	17 457	21 536	57 960
Kultur & fritid	129 813	168 222	180 282	117 476	43 098
Antikorruptions- organisationer & institut	0	41	5 330	11 290	34 899
Sysselsättningspolitik	32 707	31 078	21 959	17 498	7 464
Radio/tele/tryckta medier	2 000	1 000	6 890	145 505	2 187
<b>Totalt</b>	<b>2 339 303</b>	<b>3 083 799</b>	<b>3 637 237</b>	<b>4 541 984</b>	<b>4 570 491</b>

\* I dessa delsektorer ingår stöd med äldre sektorkoder som enligt beslut ska räknas in

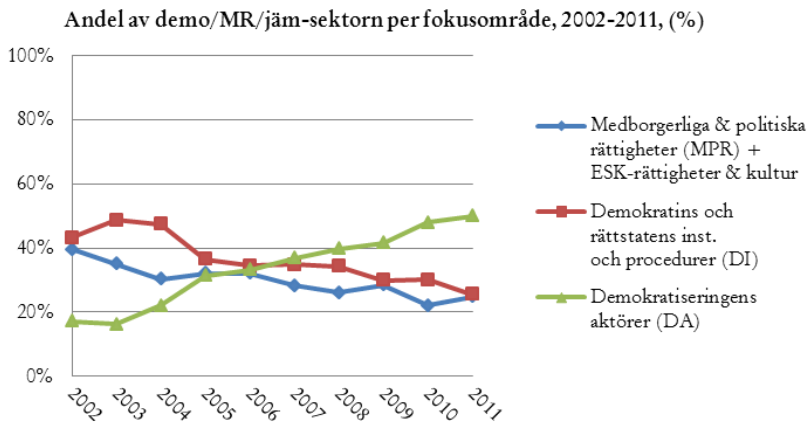
För resultatbilagan delades de 16 delsektorerna in under de tre fokusområden som regeringen har identifierat i policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter (se avsnitt 1.2).

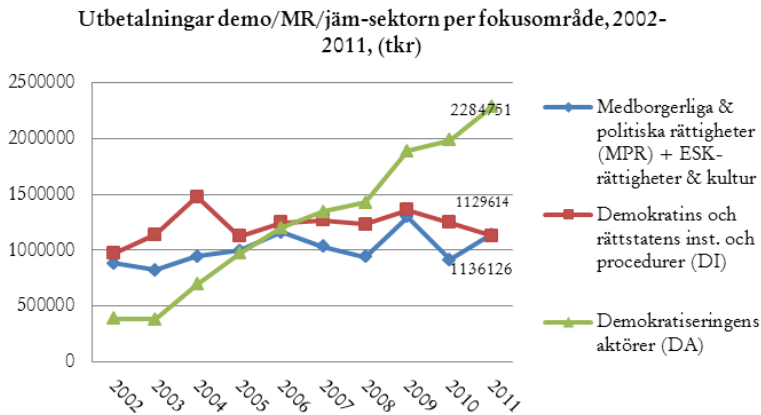
I statistiken nedan omfattar fokusområde *medborgerliga och politiska rättigheter* delsektorerna mänskliga rättigheter (där insatser för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ingår) samt kultur och fritid. Fokusområde *demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer* omfattar delsektorerna offentlig sektor, politik och

förvaltning, offentlig finansiell styrning, decentralisering, regional och lokal demokrati, rättsväsende, valstöd, sysselsättningspolitik, samhällsservice samt statistikuppbyggnad. I fokusområde *demokratiseringens aktörer* ingår delsektorerna anti-korruptionsorganisationer och institutioner, demokratiskt deltagande och civila samhället, parlament och politiska partier, media och fritt informationsflöde, kvinnorrätsorganisationer samt radio/tele/tryckta medier.

I figur 2 och 3 illustreras andelen respektive utbetalningarnas storlek per fokusområde under 2011. Av statistiken går det att utläsa att stödet till *demokratiseringens aktörer* har ökat markant både i andel, från knappt 20 procent 2002 till cirka 45 procent 2011, och i faktiska utbetalningar, från 300 miljoner svenska kronor 2002 till cirka 2,3 miljarder svenska kronor 2011. För de övriga två fokusområdena *medborgerliga och politiska rättigheter* respektive *demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer* har de faktiska utbetalningarna varit någorlunda konstanta över tid, medan andelen minskat från cirka 40 procent till cirka 22 procent, vilket är en direkt konsekvens av den markanta ökningen av stödet till demokratiseringens aktörer.

Figur 2.





### Analys av Sidas verksamhet

Regeringen anser att Sida har hörsammat regeringens ambitionsökning på området. Den kraftigaste årliga ökningen kan noteras året efter regeringens skrivelse om Sveriges demokratibistånd, ”*Frihet från Förtryck*” (skr. 2008/09:11), då DMR-biståndet ökade från 3,6 miljarder svenska kronor 2008 till 4,5 miljarder svenska kronor 2009. Ökningen berodde även på regeringens nyinstiftade strategi för demokratisering och yttrandefrihet, men huvudsakligen på en rad delbeslut och utbetalningar inom geografiska och icke-geografiska strategier. Regeringens prioriteringar slog således igenom både i formella beslut gällande strategier och på insatsnivå inom redan beslutade strategier.

Regeringen noterar att Sidas decentraliserade klassificeringssystem av insatser är både en styrka och en svaghet. Klassificeringen sker nära där verksamheten sker. Utrymmet för subjektiva bedömningar och därmed skillnader i klassificeringen skapar dock viss osäkerhet gällande statistikens tillförlitlighet och i användningen av biståndsdaten.

Regeringen bedömer att den verksamhet som ryms inom Sidas huvudsektor *Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet* är tydlig i indelningen på delsektornivå vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Däremot är det otydligt om jämställdhet avses täckas in av delsektorn *kvinnorättsorganisationer* och/eller i delsektorn *mänskliga rättigheter*. Jämställdhet är också en tvärgående fråga över alla sektorer. Sida har valt att lägga till termen ”jämställdhet” till sektorn demokrati och mänskliga rättigheter i brist på andra alternativ och av synlighetsskäl. Regeringen bedömer dock att konsekvensen är att det skapat viss osäkerhet i kategoriseringen av insatser inom sektorn demokrati och mänskliga rättigheter.

Nuvarande sektorindelning är inte helt i enlighet med regeringens policy. Exempelvis ingår *sysselsättningspolitik* och *samhällsservice* som delsektorer. Regeringen bedömer inte att delsektorn ingår som mål i det mer fokuserade DMR-biståndet.

Regeringen anser att det finns anledning att föra en diskussion om huruvida verksamhet inom delsektorn *kultur och fritid* är i enlighet med DMR-policyen. Kulturinsatser är en viktig verksamhet för ökad

yttrandefrihet och bör lyftas fram i högre grad än vad som under senare år varit fallet. Regeringens bedömning är att frågan om sektorindelning är en fråga Sverige måste driva inom OECD/DAC för att bättre anpassa sektorindelningen till DMR-biståndets verklighet. Regeringen ifrågasätter exempelvis huruvida verksamhet gällande fritidssysselsättning bör ingå som en delsektor på DMR-området. Indelningen i delsektorer bör ses över i syfte att sektorerna inte överlappar.

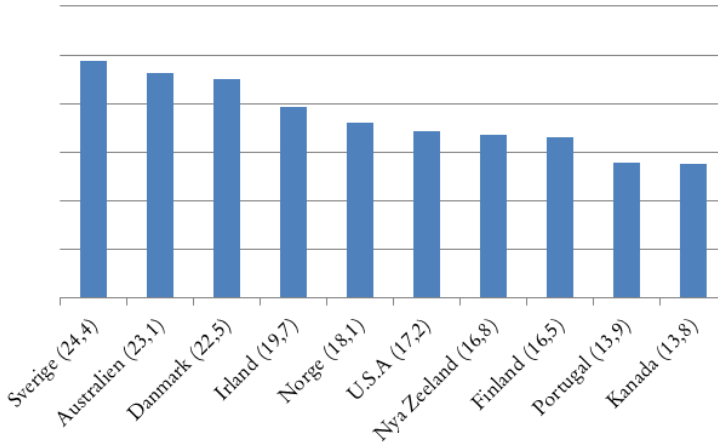
#### *Jämförelse med andra OECD/DAC-länder*

Sida och OECD/DAC klassificerar biståndet i huvudsektorer och delsektorer. Sidas och OECD/DAC:s huvudsektorer skiljer sig åt. Sidas huvudsektor *Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet* innehåller 16 delsektorer medan OECD/DAC:s motsvarighet, *Staten och det civila samhället*, endast innehåller elva av dessa.

De fem delsektorer som inte ingår i OECD/DAC:s huvudsektor är *sysselsättningspolitik och förvaltning, insatser för grundläggande samhällsservice, kultur och fritidssysselsättning, statistikuppbyggnad samt radio/television/tryckta medier*. Dessa fem är istället inordnade inom OECD/DAC:s sektorer *Övrig social infrastruktur och tjänster*, respektive *Kommunikation* dvs. utanför DAC:s huvudsektor *Staten och det civila samhället*.

Vid en jämförelse mellan Sida och andra bilaterala givare 2010, utifrån de 11 delsektorer som ingår i DAC:s sektor staten och det civila samhället, ger Sida den största andelen av det totala biståndet till denna sektor (24,4 procent) tätt följt av Australien (23,1 procent) och Danmark (22,5 procent). Snittet inom DAC ligger på 11,9 procent. Se figur 5 på nästa sida. Däremot i faktiska tal räknat är USA den största givaren av demokratibistånd, följt av Tyskland, Storbritannien och Australien. Sverige hamnar på femte plats. Sverige ger mer än genomsnittet i relativa tal till verksamhet inom delsektorn demokratiskt deltagande men mindre än genomsnittet till delsektorn offentlig förvaltning.

**10 största bilaterala givarna till OECD/DAC:s sektor Staten  
och det civila samhället, 2010, (procentuellt av det egna  
biståndet)**



#### *EU och multilaterala organisationers verksamhet*

Resultatredovisningen visar att EU och de multilaterala organisationerna arbetar brett inom området demokratiutveckling och mänskliga rättigheter. I förhållande till regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter är EU och de utvalda multilaterala organisationernas verksamhet av relevans för alla tre fokusområden och dess underområden i varierad utsträckning. Regeringen bedömer att vissa organisationer är relevanta för samtliga områden medan andra organisationer är mer relevanta för något eller några av fokusområdena och deras respektive underområden.

För att kunna återge multilaterala organisationers verksamhet på ett rättvisande sätt är det i vissa fall befogat att även återge verksamhet som är mer avgränsad än den som avses i regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Av detta skäl har regeringen valt att ta med Världsbanken som ett exempel på en organisation som i praktiken och genom sitt arbetssätt verkar för demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter.

EU:s verksamhet är relevant för hela regeringens policy för demokrati och MR. EU stödjer demokrati och MR genom ett antal finansiella instrument i ett antal länder. EU finansierar stöd till stärkandet av rättsstaten och den offentliga förvaltningen, ökad rättssäkerhet, respekt för de mänskliga rättigheterna (bl.a. stöd till MR försvarare, att motverka dödsstraff, mm.), valövervakning, till civilsamhället samt stöd till civil krishantering.

OHCHR är relevant för policyns samtliga fokusområden. OHCHR:s mandat att främja och stärka skyddet för mänskliga rättigheter, bland annat genom att integrera ett rättighetsperspektiv i alla delar av FN:s verksamhet, ligger väl i linje med mål och inriktning för den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. En stor del av OHCHR:s insatser på huvudkontoret och i fältverksamheten kan härledas till området *medborgerliga och politiska rättigheter*.

Verksamheten är också relevant för området *demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer* och dess underområden att stärka statens försvar av de mänskliga rättigheterna och att utveckla ett fungerande rättsväsende. Det är relevant också för fokusområdet *demokratiseringens aktörer* och dess underområden att skydda försvarare av mänskliga rättigheter och att stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande. OHCHR bidrar till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter bl.a. genom att motverka straffrihet och diskriminering, stärka rättsstatens principer, stärka ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, stärka funktionshindrades rättigheter, säkra mänskliga rättigheter i konfliktländer. Detta görs bl.a. genom att stödja lagstiftningsprocesser, utveckla internationella normer och standarder, stödja kapacitetsutveckling, etablera mekanismer för övergångsrättvisa i länder som befinner sig i en postkonflikt situation och genomföra valövervakning.

UNDP är relevant för alla tre fokusområden, även om merparten av organisationens insatser ryms inom fokusområdet *demokratins och rättsstatens institutioner*. UNDP har ett brett mandat att stödja demokratisk utveckling som en integrerad del av fattigdomsminskning. UNDP verkar för demokratisk utveckling genom att främja samhällsdeltagande, civilt engagemang och politisk dialog. Detta görs genom arbete för att stärka institutioner såsom parlament, offentlig förvaltning och rättsystem och genom att främja inkluderande demokratiska politiska processer. UNDP arbetar med ett rättighetsbaserat angreppssätt i all programmering. UNDP:s arbete med demokratisk samhällsutveckling är särskilt angeläget i post-konfliktländer eller i andra länder där de sociala strukturerna genomgått svåra prövningar. UNDP samarbetar i dessa länder med andra FN-aktörer såsom avdelningen för fredsbevarande operationer (DPKO).

Unicef är relevant för regeringens policy framförallt genom att organisationen systematiskt integrerar ett rättighetsperspektiv. Organisationens verksamhet ligger väl i linje med inriktningen i regeringens policy. För att främja barns rättigheter inom området demokrati och god samhällsstyrning arbetar Unicef med att påverka lagstiftnings-, policy- och budgetprocesser samt med kapacitetsstöd till nationellt institutionsbyggande och civilsamhället. Unicef genomför även insatser för att öka barns och ungdomars deltagande i beslutsprocesser och policyutveckling. Unicefs verksamhet omfattar bland annat födselregistrering av barn, barns tillgång till utbildning och hälsa samt åtgärder för att motverka våld och exploatering av barn.

Världsbankens uppdrag är att verka för fattigdomsminskning och hållbar ekonomisk utveckling. Enligt Världsbankens stadgar ska endast ekonomisk hänsyn tas vid beslut. Över tiden har dock Världsbankens verksamhet kommit att utvecklas och Världsbanken bidrar idag på olika sätt till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom ramen för sitt kärnuppdrag. Världsbankens verksamhet är framförallt relevant för fokusområdet *demokratins och rättsstatens institutioner*. Världsbankens sektorer offentlig förvaltning och rättsystem samt hälsa och andra sociala tjänster av särskild relevans för arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter. Världsbanken har ett omfattande stöd till samhällsstyrning och anti-korruption. Stödet syftar bl.a. till att stärka den

offentlig-finansiella styrningen och nationella, regionala och lokala myndigheter, genom t.ex. reformer av regelverk, mekanismer för transparens och ansvarsutkrävande, samt kapacitetsuppbyggnad. Budgetåret 2011 utgjorde samhällsstyrning, där bl.a. antikorrupktion och stöd till rättsstatens institutioner ingår, bankens största verksamhetsområde med 22 procent av den totala utlåningen.

Den mellanstatliga organisationen International IDEA:s verksamhet är relevant i förhållande till samtliga ställningstaganden i regeringens policy och alla dess fokusområden. Fokus för IDEA:s verksamhet är framförallt nya och framväxande demokratier där grundläggande förutsättningar för att bygga ett demokratiskt samhällsskick saknas eller är bristfälliga. IDEA arbetar bl.a. med att stödja inklusiva konstitutionsbyggande processer till stöd för demokratisering och konfliktlösning, förbättra valprocesser och stärka politiska institutioner.

### 3.2.2 Rättighetsperspektivets tillämpning

I Sveriges DMR-policy anges hur ett rättighetsperspektiv ska tillämpas inom hela utvecklingssamarbetet. Det här är första gången som rättighetsperspektivet och dess tillämpning tydliggörs i en policy. När man tittar på resultaten av rättighetsperspektivets tillämpning är det viktigt att skilja på de mänskliga rättigheterna i sig och respekten för dessa och rättighetsperspektivet som tar demokrati och de mänskliga rättigheterna som utgångspunkt. Det sistnämnda är i första hand en arbetsmetod eller en ansats som ska stärka individens egenmakt dvs. en rätt att påverka sin livssituation och utveckling.

I sin resultatredovisning lyfter Sida fram de fyra grundläggande principerna (icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande) som avgörande för ett effektivt arbete med rättighetsperspektivet. Principerna utgör en bas för analys och bedömning och ett gemensamt underlag för dialog, samarbete och uppföljning. Sida bedömer att den princip som är svårast att arbeta med är ansvarsutkrävande vilket är politiskt och ofta obekvämt för makthavare som inte sätter ansvarstagande gentemot befolkningen i första rummet.

Resultatredovisningen från Sida visar på ett antal exempel hur ett rättighetsperspektiv integrerats i DMR-biståndet, men också inom andra sektorer. Erfarenheterna påvisar svårigheter i tillämpningen av rättighetsperspektivet men visar också på den potential rättighetsperspektivet som metod och utgångspunkt rymmer. Sida redovisar ett antal exempel på hur rättighetsperspektivet använts som utgångspunkt för den övergripande analysen och för valet av insatser inom olika sektorer och områden. Sida arbetar i mindre utsträckning med perspektivet i genomförande och uppföljningsfasen. En lärdom är att för ett effektivt arbete krävs fortgående kompetensutveckling både bland Sidas personal och bland samarbetspartners om vad det innebär att integrera ett rättighetsperspektiv.

Sidas rapport pekar också på vikten av processindikatorer för att kunna följa upp *hur* en insats genomförs och inte bara *vad* som uppnås, något



som är avgörande för rättighetsperspektivet som i huvudsak är en arbetsmetod.

Regeringens bedömning är att rättighetsperspektivets tillämpning 1) kan underlätta integreringen av olika tvärfrågor, 2) kan fungera som en möjlig öppning till dialog kring särskilt specifika och känsliga MR- eller demokratifrågor, 3) är i behov av processindikatorer för en mer effektiv tillämpning och genomförande, 4) de fyra principerna behöver få ett större genomslag i genomförande, uppföljning och utvärdering i tillägg till planering där de ofta fått stort genomslag.

FN-systemet har de senaste åren kommit en bra bit vad gäller ett rättighetsbaserat förhållningssätt till utveckling och fattigdomsminskning. Vissa multilaterala organisationer som OHCHR, Unicef och UNDP arbetar aktivt med ett rättighetsperspektiv medan andra har börjat göra det i ökad utsträckning. Regeringen anser att Sverige även fortsättningsvis bör driva på för att fler multilaterala organisationer omfattar detta arbetssätt. Regeringen bedömer att Unicef är den multilaterala organisation som kommit längst vad gäller rättighetsperspektivet. Med barnkonventionen som utgångspunkt har man gått från ett behovsbaserat till ett rättighetsbaserat arbetssätt. Arbetet fortsätter och utmaningen är fortfarande att nå de mest utsatta och marginaliserade flickor och pojkar för att uppnå målet om tillgodoseende av *alla* barns rättigheter.

FN har på samma sätt som Sida identifierat intresse från ledningen samt kompetensutveckling som avgörande faktorer för ett effektivt rättighetsbaserat arbetssätt. Som en uppföljare till Action 2, ett FN-initiativ med syfte att stärka FN:s MR-arbete i fält, och som också fick finansiellt stöd av UD, skapades 2009 UN Development Group Human Rights Mechanism (UNDG HRM). Ett syfte är att fortsätta det arbete som Action 2 inlett och öka kompetensen hos FN:s personal och andra för att man mer effektivt ska kunna jobba på ett rättighetsbaserat sätt i fält.

### 3.2.3 Påverkansarbete genom dialog

Dialog som metod har blivit ett allt viktigare instrument i svenskt utvecklingsamarbete. Dialog med andra regeringar eller aktörer kan ske på olika plan. Den kan vara av utrikespolitisk karaktär, gälla mänskliga rättigheter eller mer specifikt handla om utvecklingspolitiska frågor, eller en kombination av dessa. Politisk dialog och biståndsrelaterad dialog är intimt sammanflätade och går sällan att helt särskilja.

Regeringen har i DMR-policyn angett att Sverige ska prioritera dialog om de profilfrågor där Sverige har ett mervärde genom särskild kompetens, tidigare engagemang eller förmåga och ambition att utöva ett globalt politiskt ledarskap. Regeringen har även angivit att dialogen dels syftar till att få ökat genomslag för svensk politik, dels att öka möjligheterna till olika strategiers måluppfyllelse.

Sidas resultatredovisning visar att Sverige har bedrivit påverkansarbete kring delvis kontroversiella eller marginaliserade frågor, bland annat om jämställdhet och kvinnors rättigheter (inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter), antikorruption, mediefrihet, barns rättigheter och hbt-personers rättigheter. Jämställdhet och anti-korruption har varit

framträdande frågor i dialogen. Det krävs kunskap för att kunna föra en effektiv dialog, både om sakfrågorna men också om hur, när och med vem man bäst bedriver dialog. Sida och UD har tagit fram metodstöd för dialog inom olika MR-frågor t.ex. SRHR, hbt-personers rättigheter och yttrandefrihet.

En viktig erfarenhet som Sida lyfter fram är hur dialog har använts för att integrera rättighetsperspektivet och hur rättighetsperspektivet integreras i dialogen. Regeringen konstaterar att i politiskt känsliga miljöer kan rättighetsperspektivet och dess principer, t.ex. deltagande och icke-diskriminering fungera som en öppning för dialog.

Olika metoder för dialog har använts. Dialogen kan innefatta att såväl formellt som informellt ta upp angelägna frågor med ett samarbetslands regeringsföreträdare eller en multilateral organisations ledning. Kontakter med andra aktörer i det lokala samhället kan vara lika centralt. Ambassaderna i bland annat Kenya, Tanzania, Burkina Faso och Vietnam har använt s.k. ”public diplomacy” genom debattartiklar och bloggar i sitt påverkansarbete, deltagande i seminarier och genom att låta sig intervjuas i nyhetsartiklar - vilket fått stor uppmärksamhet och bidragit till att dialogarbetet fått större utrymme. I Tanzania har dialogarbetet bidragit till att landet infört en lag som förbjuder mutor i valkampanjer, vilket var en fråga som Sverige drev inom ramen för dialogen i budgetstödsprocessen. Sedan några år tillbaka för Sverige och multilaterala organisationer, t.ex. UNDP, årliga bilaterala högnivådialoger, vilket förstärkt Sveriges påverkansarbete.

Dialog handlar ofta om längre processer. Metoderna för uppföljning av dialog behöver utvecklas. Det krävs bl.a. processindikatorer och utvärdering av förändrade attityder och beteenden vilket sker över längre tid. Utifrån resultatredovisningen anser dock regeringen att Sverige bör förvalta och ta vidare de synergieffekter som åstadkommit genom en kombination av dialog i olika sammanhang (t.ex. politisk- och utvecklingsdialog) och insatser i form av program och projekt.

## 4 Resultat från det bilaterala utvecklings-samarbetet inom demokrati och mänskliga rättigheter

### 4.1 Att mäta effekter av bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter

Har demokratibiståndet haft en effekt på demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter i fattigdomstäta länder? Vilka lärdomar kan dras om att mäta effekterna av svenskt demokratibistånd?

För att få svar på de frågorna har SADEV gått igenom den tyngsta hittillsvarande kvantitativt inriktade forskningen på området, varav den största studien "*Deepening Our Understanding of the Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building, Final Report*", omfattar demokratistöd till 165 länder. SADEV anger att de senare årens

omfattande internationella och väl genomförda studier, som genomförts av akademiska institutioner genom att skilja ut demokratibiståndet från övrigt bistånd, på ett tydligare sätt än tidigare studier kunnat påvisa att DMR-biståndet tenderar att ha en positiv effekt på demokratisering. Dessa studier går dock inte fria från kritik. En av de främsta invändningarna är det s.k. selektionsproblemet – dvs. att skälen till att DMR-bistånd går till ett visst land vid en given tidpunkt kan bero på att givarna gjort urvalet utifrån en bedömning att demokratisering var på väg att ske – vilket kan försvåra alltför definitiva slutsatser. Enligt SADEV är det möjligt att påvisa positiva effekter av även svenskt DMR-bistånd genom tillämpning av statistisk analys där kvalitativ data kvantifierats. Det svenska DMR-biståndets effekt framstår som nästan exakt lika stor som effekten av övriga givares DMR-bistånd i SADEV:s studie, även om resultatet inte kan säkerställas statistiskt. Enligt SADEV är grundproblemet avsaknaden av mått på olika aspekter av demokratisering som biståndet går till.

Forskningen om och utvärderingen av DMR-biståndets effekter är idag beroende av en rad existerande mätinstrument vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter som Freedom House Index, Polity IV, Economist Intelligence Unit Democracy Index, Mo Ibrahim index, the World Bank's World Governance Indicators, m.fl. Även om flera av dessa index är väl använda, som t.ex. Freedom House och Polity IV, är regeringens bedömning att det finns flera förbättringsmöjligheter. Mätningar med existerande index sker på högt aggregerad nivå som endast möjliggör analyser av förändringar i mycket grova drag. De kan dock inte användas till mer nyanserad förståelse eller finkalibrerade analyser av olika skeenden som enskilda DMR-insatser avser påverka. Formerna för hur data tas fram, sammanställs och aggregeras i dessa index är för det mesta inte transparenta och därför omöjliga att utvärdera. Vissa index har använt sig av mätningar vid olika tillfällen som inte är jämförbara över tid. Indexen utelämnar också viktiga demokratiaspekter som behövs för att mer precist kunna mäta DMR-biståndets effekter, som exempelvis direktdemokratiska delar som mäter möjligheter för medborgare att delta direkt i andra processer än val, jämlikhetsaspekter som mäter kvinnors lika rättigheter och möjligheter att delta för att öka sitt inflytande eller deliberativa aspekter som mätningar av folkyttringar genom traditionella och sociala medier.

För att möjliggöra en mer pålitlig mätning av det svenska demokratibiståndets effekter är regeringens bedömning att kvalitén på existerande demokratimätningens instrument måste utvecklas och förbättras eller nya instrument tas fram. Det kommer dock sannolikt att ta tid för universitet, think tanks och organisationer att göra detta. Sverige bidrog redan 2010 till pilotfasen för framtagandet av en ny och helt transparent metod, *Variety of Democracies*, som rönt stort internationellt intresse och som syftar till att möjliggöra mer finkalibrerade analyser om demokrati och mänskliga rättigheter i alla världens länder på disaggregerad nivå över längre tidsperioder utifrån hundratals olika indikatorer.

Regeringen initierade 2009 en aktörsorienterad satsning på demokratisering och yttrandefrihet. En strategi beslutades för perioden 2009-2011. När regeringen beslutade om en uppdaterad strategi i mars 2012 för perioden 2012-2014 övergick satsningen till att bli en del av ordinarie verksamhet. Målet med verksamheten är stärkta förutsättningar för förändringsaktörer att arbeta för ökad demokratisering och yttrandefrihet. Strategin omfattar öppna ansökningsförfarande, strategiska liksom skyndsamma insatser, det sistnämnda i huvudsak med små belopp avsedda att bistå enskilda individer.

Verksamheten har delvis andra bevekelsegrunder än det bredare DMR-biståndet. Utgångspunkten är att Sverige och andra stater har ett moraliskt ansvar att stödja individer, grupper och organisationer som utsätter sig för stora risker i arbetet för demokratisering och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.

Verksamheten är ett komplement till annat DMR-bistånd och är främst relevant för fokusområdena; medborgerliga och politiska rättigheter och demokratiseringens aktörer.

Typen av insatser som får stöd liksom den ofta svåra miljö och utsatta situationer som insatserna genomförs i gör att resultatredovisningen delvis är av annat slag än för mer långsiktigt utvecklingssamarbete.

Givet utvecklingen i t.ex. MENA regionen har strategin givit Sverige möjlighet att på ett konkret och ofta skyndsamt och flexibelt sätt kunna agera, reagera på och ge stöd till insatser. Stöd har t.ex. kunnat ges till nättaktivister och människorättsförsvarare i en hastigt uppkommen situation av politisk förändring.

Frihet på nätet och alla människors rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter även i den miljö som ny informationsteknologi erbjuder är en av regeringen prioriterad fråga. Genom de stöd som strategin möjliggjort är det här ett exempel där tydliga och konkreta synergier mellan svensk utrikes- och utvecklingspolitik kunnat göras.

Sida pekar i resultatbilagan på att verksamheten till sin karaktär har ett kortsiktigt perspektiv och att det följaktligen finns begränsningar i form av brist på långsiktighet, och hållbara resultat. Regeringen anser att givet strategins fokus och insatsernas karaktär har regeringen andra resultatförväntningar på denna verksamhet än på mer långsiktigt utvecklingssamarbete. Att ge skydd åt utsatta människorättsförsvarare är ett resultat i sig även om det kan vara svårt att mäta långsiktiga effekter av stödet.

## 4.3 Regeringens bedömning av de övergripande slutsatserna i Sidas resultatbilaga

Sidas resultatbilaga visar att det bilaterala biståndet, inklusive multi-bi, för demokrati och mänskliga rättigheter resulterat i framgångar och några bakslag vad gäller såväl riktade insatser, politisk och utvecklingspolitisk dialog som av hela landsamarbeten för demokratisk utveckling och

mänskliga rättigheter. Då den utvecklingspolitiska dialogen varit direkt relaterade till enskilda insatser har den ofta varit särskilt framgångsrik.

Det går den senaste tioårsperioden att påvisa resultat av mer eller mindre framgångsrik verksamhet i över *trettontusen insatser*. Det har dock varit svårt för såväl Sida som SADEV att dra några mer generella slutsatser uppdelat på de fokusområden regeringen identifierat i DMR-policyn. Ett av skälen är bl.a. att Sida, utgått från ett fåtal insatser, som i enlighet med regeringsuppdraget valts ut slumpvis, som utgångspunkt för en sådan analys. Ett annat är att även om Sida sedan tidigare bedrivit verksamhet på landnivå inom de olika fokusområdena, inte har redovisat denna verksamhet per fokusområde, utan inom ramen för flera fokusområden samtidigt. Regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter antogs 2010.

I resultatbilagan till Sidas årsredovisning 2011 drar Sida *sju övergripande slutsatser* gällande arbetssätt, biståndsformer och metoder för ett strategiskt och framgångsrikt DMR-bistånd. Dessa är sammanfattningsvis följande:

- Det krävs mycket djup kunskap om lokala förhållanden.
- Breda ansatser liksom flexibilitet, långsiktighet och uthållighet ger Sida ett mervärde.
- Hela kedjan av ansvarsutkrävande institutioner och aktörer bör stödjas och brett lokalt ägarskap stärkas.
- Politiskt känsliga frågor ställer särskilda krav.
- Riskanalys och riskhantering är viktigt för hållbara resultat...
- Liksom en väl utvecklad mål- och resultatstyrning.

Slutsatserna har dragits utifrån relevanta rekommendationer och slutsatser i 180 Sida-utvärderingar om bistånd inom huvudsektorn, tio utvärderingar som SADEV genomfört samt utifrån övrigt lärande. Sida har dessutom, genom tjugo slumpvisa och fyra strategiskt utvalda insatser illustrerat de övergripande slutsatserna. Dessa utgör sammanlagt knappt två procent av huvudsektorns totala antal insatser. Därutöver har Sida dragit slutsatser från samarbetsstrategier gällande DMR-biståndet i Sudan, Tanzania, Zambia, Västbanken och Gaza.

Nedan följer en analys de fem mest centrala av Sidas slutsatser samt regeringens bedömning.

#### **4.3.1 Kunskap om lokala förhållanden**

*Sidas slutsats: När Sida känner till de lokala förhållandena kan myndigheten bättre bedöma vilka slags insatser, arbetssätt och dialogfrågor som är mest relevanta och effektiva för policyns respektive fokusområden.*

Regeringens utgångspunkt är att det är en självklarhet att kunskap behövs om det land och det lokala sammanhang där demokratibiståndet ska bedrivas. Men slutsatsen är inte desto mindre sann. Vikten av lokal kunskap lyfts även fram som en rekommendation i SADEV:s utvärdering 2012 av svenskt DMR-bistånd. Dessutom bör denna självklara slutsats få konsekvenser för genomförandet av svenskt DMR-bistånd.

Regeringen har i DMR-policyn angett att det är centralt att ha kunskap om underliggande maktrelationer och vilka incitament eller hinder som finns för fattigdomsminskning och reformarbete, varför svenskt bistånd måste ha tillgång till och använda sig av makt- och aktörsanalyser i respektive land. Modeller och lösningar utan förankring i lokala förhållanden, strukturer och processer fungerar sällan. Det är tvärt om oftast mest effektivt att arbeta med existerande aktörer, processer, organisationer och formella och informella institutioner. Sverige kan göra egna analyser, ta fram dem tillsammans med andra eller använda sig av redan existerande analyser.

Ett bra exempel på maktanalys och hur den använts är den som Sverige gjort tillsammans med tanzaniska myndigheter på lokal nivå. Ett annat är den maktanalys som gjordes som i Etiopien, och som många olika aktörer kunnat använda sig av. Även SADEV påtalar i sin utvärdering (SADEV 2012:1) vikten av maktanalyser och att de bör utvecklas.

Trots Sidas övergripande slutsats framgår det inte tydligt i resultatredovisningen hur Sida använt sig av makt- och aktörsanalyser eller vilken betydelse dessa har. Hittills har dock Sida genomfört 15 maktanalyser som redovisats i form av publikationer eller behandlats i seminarieform. Sidas samlade slutsats är att maktanalyserna är av stort värde för ökad kunskap och ökad effektivitet. Regeringens slutsats är att makt- och aktörsanalyser borde användas i möjligaste mån i samtliga samarbetsstrategier som utgångspunkt för biståndets utformning i allmänhet och i DMR-biståndet i synnerhet.

#### 4.3.2 Breda ansatser

*Sidas slutsats: För ett effektivt DMR-bistånd krävs breda ansatser på olika nivåer över policy- och sektorsgränser där olika verktyg används, även i svåra situationer. Utifrån öppningar som Sida identifierar kan myndigheten göra genomtänkta och strategiska val om vilken roll just Sida ska spela.*

Sidas erfarenhet är att en bred ansats över policy- och sektorsgränser, liksom olika metoder som *dialog*, kan vara ett effektivt och relevant sätt att stödja insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter. Enligt Sida betyder inte det att Sverige alltid ska välja en bred ansats, utan att Sveriges mervärde är att det går att välja mellan flera ansatser och verktyg. Som exempel anges erfarenheter från bl.a. Laos, Sri Lanka, Mali och inte minst gällande i exempelvis decentraliseringsreformer, som oftast rör många politikområden liksom anti-korruptionsarbete där alla tre fokusområdena visat sig vara relevanta. Sida menar även att om kombinationen av olika verktyg inom utvecklingssamarbetet bärs upp av ett samspel mellan bistånd och diplomati når det bättre effekt än om biståndet hålls separat.

Stödet till Global Witness arbete i Demokratiska republiken Kongo anges av Sida som ett av de mest tydliga exemplen på en insats som spänner inte bara över olika sektorer, utan också över en rad olika politikområden och berör både en lokal verklighet och de globala arenor där makten över utvinning av mineraler kan regleras.

Inom forskningen har en annan aspekt av bredare ansatsers effektivitet för demokratisk utveckling påvisats. Den avser bredd *inom* sektorn demokrati och mänskliga rättigheter och gäller då att de politiska aspekterna bör inkluderas i jämförelse med ett smalare fokus på enbart samhällsstyrning.

Ett exempel på tillämpning av en bred ansats är DMR-biståndet i Tanzania. Fokus har varit samhällsstyrning och ansvarsutkrävande, dvs. verksamhet inom två av DMR-policyns fokusområden; demokratins och rättsstatens institutioner respektive demokratiseringens aktörer. Sidans resultatbilaga visar att en kombination av en aktiv dialog om mänskliga rättigheter och anti-korruption (till exempel inom ramen för budgetstödsdialogen och sektordialoger) och finansiellt stöd till myndigheter och strategiska civilsamhällesorganisationer har bidragit till påvisbara resultat i Tanzania under strategiperioden 2006-2011, exempelvis:

- På fem år har en mer självständig riksrevision utvecklats och verksamheten förbättrats från dålig (D+) till bra (B). Detta har i sin tur lett till ökat horisontellt ansvarsutkrävande, även om det finns mycket att önska när det gäller hur rekommendationerna följs.
- Lokala myndigheter, som saknar kapacitet att fullgöra sina grundlagsenliga mandat och skyldigheter, har stärkts. Detta har, om än måttligt bidragit till ökat demokratiskt inflytande, stärkta rättigheter, förbättrad samhällsservice till medborgarna samt ökade inkomster.
- Aktörer i det civila samhället har stärkts, inte minst relaterat till påverkansarbete för mänskliga rättigheter och ökat deltagande på lokal nivå.
- I dialogen med Tanzania har Sverige betonat mediefrihet och rätt till information, vilket regeringen inkluderat i sin utvecklingsplan, MKUKUTA II.
- Vallagarna har setts över och valkommissionerna har fått strategiska planer och handlingsplaner samt enheter för kommunikation och information, men målet att förändra den omkringliggande politiska miljön genom lagändringar uppnåddes dock inte.

### *Regeringens bedömning*

Mot bakgrund av att forskning, utvärderingar och övrigt lärande<sup>5</sup> i genomförandet av biståndet klarlägger att en bred ansats torde vara mer effektiv än en smal infinner sig tre frågor: 1) Hur bred bör denna ansats vara? 2) Är regeringens fokuserade policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter fortsatt relevant eller bör den revideras? 3) För vilka gäller rekommendationen; för varje enskilt givarland, multilateral organisation, mm. eller för givargemensamma förhållningssätt?

<sup>5</sup> 1. Finkel, Steven E., Aníbal Pérez-Liñán, Mitchell A. Seligson och C. Neal Tate, 2008, "Deepening Our Understanding of the Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building, Final Report.

2. Resultatbilaga till Sidans årsredovisning 2011.

3. SADEV 2012:1, Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter.

Regeringen delar Sidas bedömning att det är positivt att Sverige har en bred ansats för att kunna göra genomtänkta och strategiska val om vilken roll just Sverige ska spela.

Regeringens bedömning är att de ställningstaganden som gjorts i gällande policy fortsatt är relevanta. Ställningstagandena gäller den del av biståndet vars huvudinriktning är demokrati och mänskliga rättigheter. Policyn innebär ett brett demokratistöd i meningen att DMR-biståndet inte endast gäller god samhällsstyrning, genom stöd till offentlig förvaltning såsom statistikmyndigheter – vilket inte nödvändigtvis behöver ha med demokratisering att göra – utan även inkluderar stöd till exempelvis politiska partier, pluralistiska partiväsanden på demokratisk grund, fria och oberoende medier, jämlik tillgång till rättvisa, aktörer i det civila samhället som verkar för demokrati samt stöd till hela valcykeln för att säkra mäns och kvinnors politiska deltagande. Det förhindrar inte att andra sektorer också kan bidra till demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter, även om det sker mer indirekt genom det rättighetsbaserade arbetet.

Svenskt DMR-bistånd har genom regeringens policy för stöd till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter fokuserats till tre fokusområden som delvis går in i varandra. DMR-policyn gäller endast den del av biståndet vars *huvudinriktning* är demokrati och mänskliga rättigheter. Däremot ska ett rättighetsperspektiv tillämpas inom hela Sveriges utvecklingssamarbete.

Däremot behöver inte Sverige ensamt ha denna breda ansats i just sina insatser i varje enskilt land för att uppnå denna relevans och effektivitet. Det är givarsamfundets samlade insatser som ska tas i beräkning. Valet av metod måste väljas från fall till fall.

#### **4.3.3 Flexibilitet, långsiktighet och uthållighet**

*Sidas slutsats: Det är centralt med flexibilitet, långsiktighet och uthållighet. Innovativa arbetssätt och flexibla lösningar behöver kombineras med långsiktigt arbete om målen för samarbetet ska kunna uppnås. Flexibilitet förutsätter tillit mellan samarbetspartner, vilket långsiktighet och uthållighet bidrar till. Hållbara förändringar beror ofta på ändrade attityder, värderingar och beteenden, vilket tar tid att åstadkomma.*

Regeringen delar Sidas slutsats om vikten av flexibilitet, långsiktighet, uthållighet samt innovation. Strategin för demokratisering och yttrandefrihet möjliggör snabba och flexibla insatser till stöd för civilsamhällesorganisationers arbete för medborgerliga och politiska rättigheter, som ett komplement till övrigt mer långsiktigt DMR-bistånd.

Medieutveckling och yttrandefrihet är i Sidas resultatredovisning goda exempel på ett flexibelt och innovativt arbetssätt. Inom dessa områden har expertmöten på global nivå anordnats med lån och garantier som ett innovativt instrument för långsiktig och hållbar medieutveckling.

Stödet till scenkonst i Mellanöstern och Nordafrika är ett innovativt exempel på hur yttrandefrihet kan stärkas. Under 2009 och 2010 hölls över 2700 föreställningar för över 500,000 åskådare, vilket gjort att flera



oberoende scener och kulturinstitutioner kunnat expandera och konsolidera sina respektive verksamheter – fem i Egypten, en i Jordanien, två i Libanon och tre i Västbanken och Gaza. Stödet via Statistiska centralbyrån (SCB) är ett exempel på långsiktiga samarbeten, där resultat uppnås på 10-15 års sikt.

Regeringen bedömning är att bestående attitydförändringar ofta bygger på att människors kunskap, värderingar, och beteende ändrats och utvecklats och särskilt gäller fokusområdena medborgerliga och politiska rättigheter samt demokratiseringens aktörer i regeringens DMR-policy. Hållbarheten i reformer kan bli starkare om insatser kompletteras med kapacitetsutveckling av pådrivande aktörer, till exempel utveckling av fria och oberoende medier, pluralistiska partisystem på demokratisk grund, riksrevision, åklagarämbeten, akademien eller civilsamhällesorganisationer.

Regeringen anser vidare att alltför generella och ibland otydligt formulerade mål bör preciseras. Mål ska dock identifieras för olika nivåer. Exempelvis bör mål på individnivå i vissa fall vara det eftersträfvansvärda. Det kan gälla att rädda en förföljd MR-försvarears liv. Samtidigt bör mål i andra fall identifieras på nationell eller regional nivå.

#### 4.3.4 Ansvarutkrävande mekanismer

*Sidas slutsats: För att få till stånd effektiva ansvarutkrävande mekanismer bör stöd ges till hela kedjan av ansvarutkrävande institutioner och aktörer och göra detta i former som stärker lokalt ägarskap.*

Sida redovisar att ledare för civilsamhällesorganisationer kan ha mycket stor betydelse i förändring av värderingar och beteenden genom att sprida kunskap om människors rättigheter. Det visar många års erfarenhet från Latinamerika, bland annat insatser i Colombia. Enligt Sida är det dock inte lika effektivt om endast en ansvarutkrävande aktör erhåller stöd. Hela kedjan bör stödjas, och då bör stöd ges såväl till parlament, CSO, medier, riksrevision, partisystem, partier, s.k. whistle-blower-funktioner som till myndigheter och institutioner. Nationellt ägarskap för utvecklingsprocesser är, enligt Sida, bredare än regeringens ägarskap. Parlament och partier har centrala roller.

Regeringen delar Sidas syn på nationellt ägarskap, vilket är i enlighet med DMR-policyn och överenskommelserna om biståndseffektivitet i Accra 2008 och Busan 2011. Regeringens bedömning är vidare att det inte är säkert att just Sverige måste stödja alla aktörer i kedjan. Om ett annat givarland, exempelvis UK, stödjer samhällsstyrning och institutionsuppbyggnad, kan mycket väl ett annat givarland, som exempelvis Sverige, stödja endast demokratiseringens aktörer. Det är regeringens bedömning att det då är centralt att verksamheten präglas av öppenhet och insyn samt att koordinering och informationsutbyte mellan givarna fungerar, eftersom synergierna från dialog och verksamhet annars riskerar att utebli. En mer fokuserad ansats, men utan kunskap om övriga givares insatser skulle kunna bli politiskt mer svårhanterlig och

därmed mindre effektiv. Erfarenheterna från givargemensamt agerande enligt denna modell gällande demokrati och mänskliga rättigheter är dock begränsad.

Regeringens bedömning är att DMR-bistånd fortsatt ska stödja stat, parlament, partier och civilsamhällesorganisationer, dels var och en för sig, dels för att underlätta samarbete dem emellan. Varje enskild situation måste vara utgångspunkten för val av arbetssätt, exempelvis huruvida stöd enbart till aktörer i det civila samhället är den mest relevanta och effektiva metoden eller om stödet bör kombineras med stöd till andra aktörer eller institutioner, t.ex. inom staten. Val av arbetssätt bör också förändras över tid.

Regeringen delar Sidas bedömning att parlament och partier i mottagarlandet har centrala roller, i viss bemärkelse bredare än regeringen, när det gäller att skapa nationellt ägarskap för utvecklingsprocesser. Parlament och partier har också centrala roller rörande ansvarsutkrävande och granskning av mottagarlandets regering.

Regeringen delar Sidas bedömning att påverkansarbete genom dialog i enskilda sakfrågor och med samarbetspartner har störst möjlighet att bli framgångsrik när den kan föras på många olika arenor i samband med insatser eller som del av sektor- eller budgetstöd, på diplomatisk nivå eller i givarsamordningsgrupper, i riktade stöd till lokala aktörer eller i det offentliga rummet.

Regeringen delar även Sidas bedömning att om lokala aktörer driver en fråga och får stöd från det internationella samfundets dialog med myndigheter kan ett förändringstryck byggas upp. Programmen i Moçambique, Tanzania och Guatemala är goda exempel på detta, vilket Sida redovisar i sin resultatbilaga.

#### **4.3.5 Politiskt känsliga frågor**

*Sidas slutsats: Politiskt känsliga frågor ställer särskilda krav.*

DMR-biståndets effekter kan i högre grad än annat utvecklingssamarbete få konsekvenser för maktbalansen i ett land eftersom de berör frågor som angränsar till ett lands inre angelägenheter och suveränitet, exempelvis maktbalansen mellan parlament och regering. DMR-biståndet omfattar således ofta politiskt känsliga frågor. Det kan exempelvis röra åtals- och straffrihet, stöd till partier och partianknutna organisationer, undersökande journalistik om kopplingar mellan organiserad brottslighet och makthavare, avskaffande av dödsstraffet, kvinnors rätt att bestämma över sin egen kropp, hbt-personers rättigheter eller minoriteters rättigheter, där Sverige ibland är den enda eller en av få givare som driver en s.k. motvindsfråga.

Sida anger en rad förslag för hur risken att DMR-biståndet bidrar till polarisering kan minskas: 1) Stöd till neutrala mötesplatser för dialog och nätverkande mellan och inom grupper av experter. 2) Sprida kunskap om hur strategiska allianser och ickevåldsrörelser kunnat nå framgångar trots svåra omständigheter. 3) Lyhördhet och tät dialog genom kontinuerlig närvaro. 4) Arbete med motvindsfrågor på global och regional nivå. 5)

Rättighetsperspektivet som en möjlig öppning när specifika MR- eller demokratifrågor är alltför politiskt känsliga. Skr. 2011/12:164

Regeringen delar Sidas slutsatser och anser att det är eftersträvansvärt att vara så strategisk som möjligt i valet av vilka potentiellt kontroversiella frågor som ska drivas i syfte att nå uppsatta mål för utvecklingssamarbetet. Sverige ska välja frågor om demokrati och mänskliga rättigheter som grundar sig på demokratiska värderingar som svenskt utvecklingssamarbete utgår ifrån. Det svenska DMR-biståndets uppgift är att bidra till att stärka demokratiska värden och mänskliga rättigheter i samarbetsländerna på bred front. Det ska inte enbart göras genom att stärka samarbetsländernas institutioner och dess arbetssätt med hänvisning till att demokrati och mänskliga rättigheter tillhör mottagarlandets inre angelägenheter. Regeringen har betonat vikten av att stödja s.k. motvindsfrågor på global nivå för ökat genomslag på nationell nivå, t.ex. gällande hbt-personers rättigheter, arbete mot dödsstraff eller kvinnors sexuella och reproduktiva rättigheter.

## 5 Resultat från det multilaterala utvecklings-samarbetet inom demokrati och mänskliga rättigheter

När det gäller EU:s och multilaterala organisationers verksamhet inom demokrati och mänskliga rättigheter har regeringen utgått från befintliga årsrapporter och andra relevanta dokument. I dessa dokument dras inga övergripande slutsatser om verksamheten inom demokrati och mänskliga rättigheter som regeringen har kunnat ta ställning till på samma sätt som när det gäller de slutsatser som Sida återger i sin resultatbilaga om demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringen har därför valt att i avsnitt 5 resonera kring hur EU och olika multilaterala organisationer arbetar och ange exempel på resultat från EU:s och multilaterala organisationers verksamhet. Regeringen gör också en bedömning av kvaliteten på EU:s och multilaterala organisationers resultatuppföljning. Regeringen har tidigare i avsnitt 3 redogjort för hur EU och de multilaterala organisationerna förhåller sig till regeringens policy för demokrati och mänskliga rättigheter.

### 5.1 Den multilaterala kontexten

Att följa upp resultat av verksamhet inom demokrati och mänskliga rättigheter är inte bara en teknisk utmaning. Det finns också politiska aspekter som måste beaktas både vad gäller målformuleringar och resultatuppföljning. När mandat och resultatförväntningar ska formuleras inom multilaterala organisationer sker detta som en del av en mellanstatlig process. Målens tydlighet och därmed mätbarhet får ibland stå tillbaka p.g.a. av politiska hänsynstaganden. När många aktörer är inblandade kan det vara svårt att enas politiskt känsliga frågor. Bristen på enighet om internationellt överenskomna definitioner av demokrati,

demokratisk utveckling, eller vad som kännetecknar parlament eller partisystem på demokratisk grund kan göra det svårt att definiera gemensamt överenskomna mål och att mäta resultat på detta område. Det kan både handla om att målformuleringarna blir urvattnade eller att de blir otydligt formulerade. Därmed kan det resultera i att inte tillräckligt ambitiösa insatser kan genomföras eller att det blir svårt att följa upp det som faktiskt görs. Det är även många gånger svårt att enas om lämpliga indikatorer och fastställa utgångsläge för att följa upp verksamheten, särskilt på landnivå då valen av indikatorer och utgångsläge kan vara politiskt känsligt, framför allt inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Regeringen anser dock att de multilaterala organisationerna utgör en viktig plattform för att driva svenska prioriteringar och påverka den internationella policyutvecklingen. Genom att systematiskt driva vissa frågor kan Sverige få större genomslag för sina prioriteringar på ett globalt plan än om Sverige endast skulle driva dem bilateralt i enskilda länder. Det svenska stödets räckvidd ökar genom att det kanaliseras till multilaterala organisationer. Genom det multilaterala stödet når det svenska biståndet länder utöver de med vilka Sverige har bilaterala samarbetsstrategier.

Stöd till multilaterala organisationer sker även genom bidrag inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet till organisationers specifika program eller projekt, s.k. multi-bi stöd. När Sverige stödjer sådana specifika program har vi goda förutsättningar att påverka dess inriktning och innehåll om vi har god kompetens i sakfrågan och aktivt engagerar oss. Ett exempel på sådan påverkan är Sidas stöd sedan 2001 till UNDP:s program för demokratiutveckling i Kambodja. Genom aktivt engagemang har Sverige tillsammans med EU stärkt jämställdhetsaspekterna i programmet. Programmet har bl.a. bidragit till ökade möjligheter till ansvarsutkrävande och påverkan på lokal nivå genom att bidra till införandet av en ny lag om provins- och distriktsförvaltning, utbildning av personal, ökad insyn i de lokala förvaltningarna, mm. Samtidigt som Sverige kanaliserar stöd via multilaterala organisationer är det viktigt att Sverige strategiskt planerar för att etablera egna kontakter direkt med mottagarna av stödet för att fortsatt kunna göra en egen bedömning och analys av hur insatsen fortskrider, vika resultat som uppnås, för att säkerställa ett fortlöpande lärande och få tillgång till viktig information om situationen i respektive land. Detta påtalas även av SADEV i utvärderingen av Sveriges DMR-bistånd.

Verksamheten som de multilaterala organisationerna och EU bedriver inom området demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning har utvecklats och vidgats över tiden. I t.ex. UNDP:s verksamhet har fokus förflyttats från stöd till valprocesser, valövervakning och stöd till nationella valmyndigheter, till bredare insatser som stödjer främjandet av institutionella reformer och rättsstatens principer. Med tiden har de multilaterala organisationerna också vidgat sitt fokus till att omfatta stöd till det civila samhället och medierna, och under senare år har stödet till parlament, partier och demokratiseringens aktörer fått allt större betydelse. Även inom Världsbanken har det skett en liknande utveckling och banken bidrar idag i praktiken till att främja deltagande av olika

samhällsgrupper i beslutsfattande och stärka medborgares förutsättningar att utkräva ansvar, samt genom att främja reformer av rättssystem, motverka korruption och öka transparens i statsförvaltningen.

Skr. 2011/12:164

## 5.2 Resultat från EU:s verksamhet inom demokrati och mänskliga rättigheter

Demokrati och mänskliga rättigheter är två av EU:s grundläggande värden, och ska också genomsyra de externa relationerna inklusive det gemensamma utvecklingssamarbetet. Detta fastslås i såväl Lissabonfördraget som det centrala policydokumentet ”*European Consensus on Development*”. Främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter sker dels genom politisk dialog och diplomatiska initiativ och dels genom finansiellt stöd kanaliserat genom EU:s externa finansiella instrument.

EU arbetar med demokratiutveckling och mänskliga rättigheter genom olika finansiella instrument. Det huvudsakliga instrumentet för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är EIHDR. Även de geografiska instrumenten; instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI), Europeiska utvecklingsfonden (EUF), instrumentet för förmedlemskap (IPA) och grannskapsinstrumentet (ENPI) främjar demokrati och MR genom sina geografiska program. Till viss del främjar även den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska (GUSP) budgeten demokrati och MR, främst genom EU:s civila krishanteringsinsatser. Demokrati och mänskliga rättigheter prioriteras och bevakas i förhandlingar om utformande av policyer och program i rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och andra relevanta fora.

Enligt en nyligen presenterad utvärdering av EU:s arbete för främjande av de mänskliga rättigheterna under perioden 2000–2010, utförd av ett antal oberoende utvärderingsinstitut, kan resultaten av EU:s arbete med demokrati och mänskliga rättigheter sägas vara blandade. Kommissionen sägs å ena sidan framgångsrikt ha verkat för att integrerat främjandet av de mänskliga rättigheterna som en del av EU:s externa arbete. Enligt utvärderingen har EU gjort relevanta och värdefulla bidrag för att främja demokrati och mänskliga rättigheter i många länder. EU sägs ha visat goda resultat beträffande stärkandet av mänskliga rättigheter genom att använda en blandning av geografiska och tematiska instrument för att kunna bibehålla närvaro i svåra områden. Denna ”växelverkan” mellan geografiska och tematiska finansieringsmöjligheter sägs visa EU:s potential inom fältet. Den externa utvärderingen fastslår att EU har en komparativ fördel gentemot bilaterala givare genom sin blandning av diplomatiska verktyg, handel och finansiella instrument.

Å andra sidan identifierar den externa utvärderingen vissa systematiska begränsningar. Dessa sägs ligga i att EU inte använder sin potentiella makt och sitt inflytande på ett optimalt sätt. Därtill hävdas att uttalanden och deklARATIONER till förmån för mänskliga rättigheter inte alltid omsätts i effektiva implementeringsstrategier i praktiken. Den externa utvärderingen framhåller dessutom att dialogen kring mänskliga rättigheter generellt inte är strategiskt länkad till de finansiella instrumenten, vilket sägs göra att dessa inte förstärker varandra.

Dessutom använder EU kriterier som tillåter budgetstöd till länder med tvivelaktigt förhållande till frågor som gäller demokrati och mänskliga rättigheter. EU:s nya budgetstödspolicy gör dock en tydlig koppling mellan generellt budgetstöd och respekt för demokrati och mänskliga rättigheter.

Även om Kommissionen ökat sina ansträngningar för att främja mänskliga rättigheter genom de olika externa finansiella instrumenten finns ännu inte någon explicit strategi för hur detta ska ske. Ett arbete för att skapa ökad synergi mellan de olika externa finansiella instrumenten pågår.

### 5.3 Resultat från multilaterala organisationers verksamhet inom demokrati utveckling och mänskliga rättigheter

#### 5.3.1 Specialiserade organisationer inom området demokrati och mänskliga rättigheter

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheters kontor (OHCHR) och det internationella institutet för demokrati och valstöd (IDEA) är båda multilaterala organisationer som är specialiserade inom demokrati och mänskliga rättigheter. De har en framträdande och normsättande roll inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

##### *OHCHR*

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheters kontor, OHCHR, som är en del av FN-sekretariatet har i uppdrag att främja och stärka skyddet för mänskliga rättigheter. Trots sin relativa litenhet, med traditionella FN-mått mätt, har OHCHR en katalytisk roll och stor möjlighet till genomslag och påverkan i FN-systemet. OHCHR:s huvudprioriteringar är; Diskriminering, Straffrihet och rättsstatens principer, Fattigdom och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Migration, Väpnad konflikt och otrygghet samt MR-mekanismer. Inom dessa områden kan följande exempel på resultat lyftas fram.

OHCHR har bidragit till att utveckla lagstiftning gällande kvinnors rättigheter i Afghanistan och Kurdistan, där det i Kurdistans fall har medfört en kvotering för kvinnor. OHCHR har även spelat en roll för det fortsatta arbetet för sanningskommissionerna i Östtimor, och organisationen har haft del i den offentliga debatten i Honduras som lett till skapandet av nationella mekanismer mot tortyr. En liknande utveckling har skett i Guatemala. OHCHR arbetar genom sin fältnärvaro i över 20 länder för att främja funktionshindrades rättigheter. Med stöd av OHCHR etablerades eller stärktes nationella MR-mekanismer i 52 länder däribland Afghanistan, Kamerun, Bahrain, Burundi, Kosovo, Liberia, Ryssland, Serbien och Uruguay. OHCHR har även bistått med handledning vid val, då de bland annat har utbildat personal inblandad i valprocessen, såsom polis, med avseende på mänskliga rättigheter. Detta har skett i Ecuador, Liberia, Sierra Leone, Sudan och Georgien. Organisation har också bistått FN-observatörer och övervakat mänskliga rättigheter i samband med flertalet val i Afrika under 2010.

*International IDEA*

IDEA är en oberoende mellanstatlig organisation och vars 27 medlemsstater representerar demokratier från samtliga kontinenter. IDEA skapades på svenskt initiativ 1995.

IDEA:s huvuduppgift är enligt stadgarna att bidra till hållbar demokrati i hela världen. Fokus är framförallt nya och framväxande demokratier där grundläggande förutsättningar för att bygga ett demokratiskt samhällsskick saknas eller är bristfälliga.

IDEA publicerar studier, handböcker, databaser och andra publikationer samt anordnar seminarier och konferenser och bedriver policypåverkan genom dialog samt stöd till demokratiska reformer på region- och landnivå. IDEA bedriver verksamhet inom fyra nyckelområdena; Valprocesser, Konstitutionsbyggande, Politiskt deltagande och representation samt Demokrati och utveckling. Tvärfrågor är jämställdhet, mångfald samt konflikt och säkerhet.

Trots att den internationella konkurrensen på demokratiområdet växt kraftigt de senaste åren har IDEA kunnat stärka sin position, och i vissa fall etablerat sig som global mötesplats och utgångspunkt för internationella nätverk. IDEA:s förmåga att anpassa sig till konflikt- och postkonfliktsituationer, samt dess erfarenhet av dialog mellan parter före och efter en fredsprocess är del av fördelarna gentemot andra aktörer.

IDEA:s stöd till valprocesser, som omfattar stöd till hela valcykeln, inte bara i samband med val, har närmast utvecklats till internationell standard och ingår i OECD/DAC:s vägledande dokument ”*Orientations on Domestic Accountability*” som antogs i maj 2012. Stöd till valprocesser har gett resultat, exempelvis i framtagandet av nya vallagar i Indonesien, ökad kapacitet för nyckelintressenter att uppnå effektiva politiska förändringar och valreformer i Kenya samt bidrag till reformering av val- och partilagstiftning och regleringar till förmån för ett mer inklusivt och stärkt politiskt system i Peru. Påvisbara resultat har även åstadkommit inom andra områden, exempelvis det normsättande arbetet för demokratibedömning (självuppskattning). Inom konstitutionsbyggande har IDEA bidragit till att skapa en global mötesplats för aktörer och experter i konstitutionsprocesser. Påvisbara resultat har uppnåtts i Nepal, vilket verifierats av en extern utvärdering, och även i Ecuador.

### **5.3.2 Organisationer med breda mandat**

UNDP och Unicef har båda breda mandat att arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter, även om Unicef fokuserar särskilt på barn.

#### *UNDP*

FN:s utvecklingsfond, UNDP, verkar för demokratisk utveckling genom att främja samhällsdeltagande, civilt engagemang och politisk dialog. Detta görs genom arbete för att stärka de demokratiska institutionerna såsom parlament, offentlig förvaltning och rättsystem. UNDP arbetar med ett rättighetsbaserat angreppssätt i sin programmering

Under 2010 stödde UNDP 128 länder med demokratisk samhällsstyrning. 60 länder fick stöd med genomförandet av valprocesser

och 123 länder mottog stöd för att genomföra anti-korruptionsåtgärder. Under de senaste åren har UNDP i ökande grad prioriterat politiskt deltagande bland kvinnor och kvinnornas roll för god samhällsstyrning. Detta har gett tydliga resultat, till exempel i Burundi där riktade insatser för att stärka kvinnors deltagande i demokratiska processer har varit bidragande till att ett rekordhög antal kvinnor valdes in i parlamentet (34 av 106 platser).

UNDP:s stora fältnärvaro, breda mandat och långa erfarenhet av att arbeta med demokratifrågor innebär att man har mycket expertis om dessa frågor inom organisationen. En annan styrka är att UNDP i flertalet länder ses som en neutral aktör som på grund av detta kan ha goda relationer med alla relevanta aktörer såsom regering, opposition, civila samhället och privata sektorn. Samtidigt är organisationens verksamhet i många programländer förhållandevis begränsad på grund av låg finansieringsgrad. UNDP präglas ofta av långsamma beslutsprocedurer och kritiseras ibland för bristande samordning med andra givare.

UNDP har ibland kritiserats för att vara för passiv och inte diskutera svåra och många gånger politiskt känsliga frågor i sin dialog med värdregeringar. Samtidigt kan en organisation som UNDP inte ensam driva MR- och demokratifrågor på landnivå. UNDP behöver politiskt stöd av andra multilaterala organisationer såväl som av bilaterala aktörer för att kunna driva MR- och demokratifrågor på landnivå.

### *UNICEF*

FN:s barnfond, Unicefs, mandat utgår från FN:s konvention om barnets rättigheter och omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter, som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Unicef var ett av de första FN-organen som övergick från ett behovsperspektiv till ett rättighetsperspektiv på insatser, utvecklingsresultat och rapportering.

Under 2010 har Unicef gett stöd till konventionsstaternas rapportering till FN:s barnkommitté på landnivå, där bland annat mobiltelefoni har använts för att barns och ungas åsikter ska kunna kommuniceras till konventionskommittén. I Moçambique har bland annat teater använts för att engagera 750 000 enskilda individer, inklusive barn, i påverkansarbete för barnets rättigheter. I Zimbabwe har Unicef gjort det möjligt för 4000 barn och ungdomar att delta i processen med den nya konstitutionen. Unicef har framgångsrikt bidragit till användande av sms för att förbättra registrering av födda barn. 2010 bidrog Unicef till att 13 miljoner barn registrerades, vilket är en förutsättning för att säkra deras rösträtt senare i livet.

Unicef har god global närvaro, anses ha hög legitimitet och uppvisar goda utvecklingsresultat. Unicef har ofta mycket nära relationer med respektive regering, vilket är nödvändigt då den nationella regeringen har det yttersta ansvaret för landets utveckling, men också kan resultera i att välbehövlig kritik uteblir.



Världsbanken har inget explicit mandat att arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter. Verksamheten har dock kommit att utvecklas och Världsbanken bidrar idag på olika sätt till främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för sitt kärnuppdrag. Större hänsyn tas till utfall för olika samhällsgrupper, hushåll och individer och ökat fokus läggs på principer såsom deltagande, konsultation och ansvarsutkrävande.

Det har länge rått delade meningar inom Världsbanken och mellan medlemsländerna huruvida att ta hänsyn till demokrati och mänskliga rättigheter är förenligt med bankens stadgar. Givet svårigheterna att nå samsyn bland medlemsländerna kring frågan om mänskliga rättigheter, har regeringen valt att lägga särskild vikt vid att stärka kunskapen i Världsbanken kring att arbeta med ett rättighetsperspektiv. Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna bidragit till att etablera en samfinansieringsfond för mänskliga rättigheter 2009. Sverige har bidragit med 30 miljoner svenska kronor till fonden. Utifrån fondens resultatredovisning bedöms resultat ha uppnåtts i att öka kunskapen kring tillämpningen av ett rättighetsperspektiv i de konkreta insatser som finansierats. Det är dock ännu för tidigt att bedöma resultat på landnivå och vilken bredare påverkan arbetet har haft. Även om framsteg har gjorts finns det ett behov av att stärka integreringen av rättighetsperspektivet ytterligare i Världsbankens verksamhet. Inte minst svenska erfarenheter från bankens verksamhet på landnivå tyder på att det finns kunskapsbrister kring rättighetsfrågor. Regeringen anser att Världsbanken bör stärka integreringen av rättighetsperspektivet inom ramen för sitt verksamhetsområde och avser att fortsätta bidra till detta. Arbetet som stöds genom den nordiska samfinansieringsfonden är därför av stor vikt och utgör en mekanism för att driva frågan vidare.

Världsbanken har ett stort och ökande engagemang i konfliktdrabbade länder och sviktande stater. Bidragen från Världsbankens fond för de fattigaste länderna, IDA, till konfliktdrabbade länder och sviktande stater ökade från ca 770 miljoner US-dollar 2000 till 1,6 miljarder US-dollar 2009. En central del av Världsbankens arbete i dessa länder är stöd till uppbyggnad av institutioner och infrastruktur, men även insatser som rör t.ex. demobilisering genomförs. 2011 presenterade Världsbanken ”*World Development Report*” på temat konflikt, säkerhet och utveckling. Mot bakgrund av rapportens slutsatser genomför Världsbanken reformer av sin verksamhet i syfte att kunna verka snabbare, mer flexibelt och mer uthålligt i dessa länder.

### 5.4 Regeringens bedömning av resultatuppföljningens kvalitet

EU framhåller vikten av demokrati och mänskliga rättigheter i sitt utvecklingssamarbete. EU:s redovisningssystem gör det svårt att systematiskt spåra resultat. I dagsläget möjliggör redovisningssystemet vare sig en samlad eller instrumentspecifik resultatredovisning av EU:s

stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. EU behöver utveckla ett enhetligt system som redovisar utvecklingsresultat. EU:s nuvarande system fokuserar främst på att mäta om insatserna genomförts på ett effektivt sätt och redovisar i mycket begränsad utsträckning resultat. Inom ramen för ”*Agenda for Change*” och påfyllning av EDF har Sverige tillsammans med andra medlemsstater framfört att stöd till demokrati och mänskliga rättigheter ska prioriteras och lyft behovet av ökad resultatrapportering och analys. En stor del av det svenska biståndet går till EU. Sveriges bidrag till EU-biståndet uppgick till ca 2,4 miljarder svenska kronor år 2011. Sverige anser därför att det är viktigt att EU som stor biståndsaktör och stor mottagare av svenskt bistånd borde inneha en ledande roll när det gäller resultatfrågor. En av de svenska prioriteringarna i arbetet med EU-biståndet är att verka för förbättrad resultatredovisning. Sverige driver även på arbetet med EU:s transparensgaranti och vad den kommer att betyda för EU:s institutioner, finansiella instrument och medlemsstater. Vidare arbetar Sverige med att i respektive anvisning/förordning för de finansiella instrumenten få in hänvisningar till vikten av ökad transparens och EU transparensgaranti.

Av multilaterala organisationers resultatredovisning framgår det vad organisationerna prioriterar och inom vilka områden de verkar. Dock kan det konstateras att multilaterala organisationers resultatrapportering inte tillgodoser Sveriges behov av resultatinformation fullt ut, även om det skiljer sig åt mellan de olika organisationerna som regeringen tittat närmare på. Samtliga organisationer har svårigheter att rapportera om vilka resultat de har uppnått på längre sikt, dvs. vilka förändringar de har bidragit till och alla har svårigheter att aggregera resultat. De redovisar huvudsakligen aktiviteter och prestationer samt exempel av insatser som illustrerar goda resultat. I mycket begränsad omfattning rapporterar organisationerna om sin egen resultatanalys; dvs. vilka slutsatser de har dragit av sin resultatrapportering och hur de har utnyttjat eventuellt lärande för att förbättra sina program och insatser på landnivå.

EU och multilaterala organisationer med breda mandat (t.ex. EU, UNDP och UNICEF) tycks ha svårare att utarbeta fungerande resultatuppföljningssystem än organisationer med mer tekniska (t.ex. Världsbanken) och specifika mandat (t.ex. OHCHR och IDEA). EU och de multilaterala organisationerna är medvetna om dessa utmaningar och samtliga är för närvarande i färd med att vidareutveckla redan befintliga eller ta fram nya resultatrapporteringssystem för att kunna leva upp till de krav som EU:s medlemsstater och respektive styrelse har ställt upp.

OHCHR:s verksamhet har under senare år genomgått en förändring mot ökad mål- och resultatstyrning kopplad till indikatorer, till följd av bland annat rekommendationer från oberoende utvärderingar av kontoret och påtryckningar från givarländer som Sverige. Nya metoder har tagits fram för strategisk styrning och för resultatredovisning, vilket förhoppningsvis kommer att leda till förbättrade möjligheter för kontoret att redovisa resultat på effektnivå. Enligt uppgifter från kontoret kommer deras nya resultatmätningssystem som håller på att införas även göra det möjligt att redovisa resultat på en aggregerad nivå.

IDEA:s nya mål- och resultatstyrningssystem, som omfattar såväl extern som inre effektivitet (dvs. verksamhets- och institutionell effektivitet) som introducerades 2010, har skapat bättre förutsättningar

för såväl ökad effektivitet som möjlighet att redovisa uppnådda resultat. Även om det nya arbetssättet ännu inte slagit igenom inom institutets samtliga delar har det redan underlättat för medlemsstaterna att bidra till styrningen av institutets planering, verksamhetsinriktning samt följa prestationer och resultat gentemot uppsatta mål.

UNDP redovisar i första hand resultat i form av aktiviteter och prestationer. Ett principbeslut i UNDP:s styrelse 2011 banar dock väg för ett mer komplett resultatramverk från och med 2014-2017. Förhoppningen är att detta ska öka UNDP:s förutsättningar att redovisa mer samlade resultat.

Unicefs resultat redovisas huvudsakligen i form av aktiviteter och prestationer i årsrapporten och även i tematiska rapporter. Från och med 2011 finns beslut om att respektive landprograms resultatrapportering ska vara offentlig och från och med 2014 kommer Unicef att ha ett nytt resultatramverk. Dessa ändringar av resultat- och rapporteringsramverket förväntas komma att underlätta uppföljning och bedömning av resultatuppfyllelse.

Världsbanken har ett väl utvecklat system för mål- och resultatstyrning som bl.a. innefattar ett organisationsövergripande resultatramverk. Trots att Världsbanken har ett utvecklat system för att följa upp resultat så behöver Världsbanken utveckla sina metoder för att bättre kunna rapportera och redovisa resultat på medellång och lång sikt och resultat inom områden som god samhällsstyrning, där det är en utmaning att redovisa kvantitativa resultat.

Det är endast genom att förbättra EU:s och multilaterala organisationers resultatrapportering som Sverige i sin tur kan få bättre resultatinformation från organisationerna. Regeringen anser därför att Sverige fortsatt ska verka för att organisationernas resultatrapportering förbättras. Den ska också vara utformad på ett lättbegripligt sätt och vara lättillgänglig för allmänheten. Genom att delta aktivt i organisationernas resultatuppföljning utvecklar Sverige sitt eget arbete med resultatuppföljning i och med att flertalet metodfrågor är gemensamma för bilaterala och multilaterala givare. En sådan gäller att utveckla metoder för att bättre följa upp områden som demokratiutveckling och mänskliga rättigheter, inom vilket det är mycket svårare att aggregera resultat och påvisa effekter än inom sektorer som till exempel hälsa och infrastruktur där framsteg lättare kan kvantifieras.

## 6 Resultat av stöd till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i Guatemala

Guatemala används i skrivelsen som exempel för att visa på hur bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete samverkar inom området demokrati och mänskliga rättigheter för att uppnå resultat. Ett urval bilaterala insatser, inklusive multi-bi insatser, och multilaterala insatser och dess resultat beskrivs nedan.

Mellan 1960 och 1996 genomled Guatemala en intern väpnad konflikt där mer än 200 000 människor dödades och 45 000 försvann spårlost. En del av krigsmetodikerna var våldtäkter och den största andelen av offren var från urbefolkningen. Det var Guatemalas militär som låg bakom de värsta våldsdåden och människorättsbrotten som fram till 2010 var ouppklarade. De senaste åren har landet, som ett av de sista i Latinamerika, börjat åtgärda den historiska straffriheten, ett nödvändigt steg för att uppnå till försoning, fördjupad demokratisering och fattigdomsbekämpning.

Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala etablerades under tidigt 1980-tal. Första årtiondet gav Sverige främst humanitärt stöd till offren i den interna väpnade konflikten, samt stöd till lokala MR-organisationer. Från slutet av 1980-talet bidrog Sverige till att regeringen och gerillasamordningen URNG inledde fredsförhandlingar, efter hand med FN som medlare. Sverige gav även finansiellt stöd till genomförandet av de fredsavtal som förhandlingarna 1994 kom att utmyнна i. Några av de multilaterala organisationer som varit särskilt aktiva inom området demokrati och mänskliga rättigheter och som Sverige samarbetat med är UNDP, UNICEF, OHCHR och UNFPA. Exempelvis har UNDP varit närvarande i Guatemala sedan 1974.

De senaste 14 åren har Sverige haft tre land- respektive samarbetsstrategier för utvecklingssamarbetet med Guatemala. Under de åren har det svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter ökat kontinuerligt från 34 till 110 miljoner svenska kronor per år. Totalt har ca 1,3 miljarder kronor betalats ut i stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala under den tidsperioden. Stödet har präglats av en tydlig kontinuitet i val av såväl målformuleringar som delsektorer och samarbetspartners. Det övergripande målet i den senaste samarbetsstrategin för Guatemala (2008-2012) är att skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsminskning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

## 6.2 Insatser och resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter

Nedanstående utgör ett urval av insatser från det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala inom området demokrati och mänskliga rättigheter. Ett flertal av insatserna har utvärderats av den oberoende utvärderingsmyndigheten SADEV. Insatserna utgör endast exempel på resultat och gör således inte anspråk på att vara representativa för det samlade utvecklingssamarbetet med Guatemala det senaste decenniet. Insatserna som presenteras har varit inriktade på att bidra till fredsavtalens genomförande, med fokus på försvaret av de mänskliga rättigheterna och rättsstatens upprätthållande och konsolidering.

*Minskad straffrihet*

Sverige har bidragit till UNDP:s fond för stöd till den internationella kommissionen mot åtals- och straffrihet i Guatemala, CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala), som etablerades 2008 efter en överenskommelse mellan FN:s dåvarande generalsekreterare och Guatemalas president. CICIG har även fått stöd av FN och andra bilaterala givare. Sveriges stöd var 62,5 miljoner svenska kronor 2007-2011, vilket utgjorde 14,6 procent av den totala budgeten.

Insatsen är relevant för fokusområdet *medborgerliga och politiska rättigheter och demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer*. Insatsen är ett exempel på en multilateral insats och en multi-bi insats då Sverige finansierat en del av CICIG:s verksamhet. CICIG har i nära samarbete med riksåklagaren avslöjat, brutit sönder och lagfört nätverk som ägnar sig åt organiserad brottslighet, inte minst narkotikasyndikat med förgreningar till statliga funktionärer och företrädare för näringslivet.

En reformprocess har påbörjats inom riksåklagarämbetet, domstolsväsendet och polisen med stöd av CICIG. Effekten av denna reformprocess är att en rad konkreta resultat har uppnåtts i kampen mot den utbredda och strukturellt betingade straffriheten. Det gäller både den historiska straffriheten från den interna väpnade konflikten och samtida brott.

SADEV:s utvärdering av svenskt demokratibistånd till Guatemala pekar på att CICIG:s arbete i den bredare guatemalanska kontexten möjliggjort explicit kritik och en livligare offentlig debatt som exponerat rättssystemets svagheter i större utsträckning än tidigare. Detta har skapat djärvare aktörer i det civila samhället som bidragit till ett öppnare debattklimat. Bland CICIG:s viktigare resultat framhålls även ökad tilltro till principen om allas likhet inför lagen och rättsstatens principer, samt viss förstärkning av ansvarsutkrävande möjligheter genom mer transparenta utnämningprocesser.

*Fred och försoning*

Målsättningen för SEPAZ (La Secretaría de la Paz), Fredssekretariatet, är att underlätta övergången mellan fredsprocessen och inledandet av långsiktiga processer för hållbar utveckling i Guatemala. Sveriges stöd till SEPAZ uppgick till 29,2 miljoner svenska kronor mellan 2001 och 2008. Förutom Sverige har Tyskland, Kanada, Nederländerna, Norge och UNICED varit biståndsgivare genom åren. Insatsen som avslutades 2008, är relevant för fokusområdena *medborgerliga och politiska rättigheter* samt *demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer*, syftade till att bidra till en försoning och fredskultur i samhället. Slutsatserna från SADEV:s utvärdering är att SEPAZ har spelat en särskilt viktig roll för framtagandet av lagen om deltagande och vidare bidragit till att stärka den rättsliga ramen för genomförandet av fredsfördragen genom att delvis integrera den i nationell lagstiftning.

Systemet med utvecklingsråd skapades 1987, och reformerades 2002, för att blåsa liv i det lokala deltagande och etablera möjligheter för människor på lokal nivå att engagera sig och påverka lokala utvecklingsplaner. SEPAZ har utnyttjat systemet med utvecklingsråd som en plattform och verktyg för effektivt deltagande och har genom

detta förbättrat kvantiteten på utvecklingsråden, särskilt på lokal nivå och departementsnivå. I dessa formella mekanismer har urfolk och kvinnogrupper kunnat uttrycka sina åsikter. Det är dock oklart i vilken utsträckning som medborgares åsikter fått genomslag i politiken. Ytterligare ett program för försoning och rättvisa i Guatemala är PAJUST (Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición en Guatemala) som UNDP påbörjade under 2010. Sveriges stöd till PAJUST uppgår till 39 miljoner svenska kronor under 2010-2012. Danmark, USAID, Holland och Spanien stödjer också programmet. PAJUST är ett exempel på en multilateral insats, till vilken stödet från Sida utgör ett multi-bi stöd. Stödet går till fem statliga organisationer; åklagarmyndigheten, polisarkivet, presidentens sekretariat för fred och försoning, statens MR-kontor, ombudsmannen för MR samt till 12 civila samhällsorganisationer, främst MR-organisationer. Programmet är relevant för fokusområdet *demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer* i regeringens policy.

Programmet bidrar till att förse allmänheten med dokument som hittills inte varit tillgängliga, med syftet att bringa klarhet kring det utbredda våld och de försvinnanden som präglade inbördeskriget i Guatemala. Dokumenten är den primära källan av bevis för människorättsbrotten under inbördeskriget. Under 2011 kunde tre högnivåmedlemmar ur militär- och polisväsendet åtalas för brott mot de mänskliga rättigheterna. Sedan programmets start har tusentals konfidentiella uppgifter kunnat registreras hos freds- och försoningskommittén och 13 miljoner bitar av data gällande kränkningar av de mänskliga rättigheterna kunnat digitaliseras. Detta arkiv ger en detaljerad redovisning av de många kränkningar av de mänskliga rättigheterna som skedde under inbördeskriget. Vidare bidrar programmet till att identifiera de tvångsbortförda personer som begravdes oidentifierade samt till att identifiera kroppar från massgravarna där barn, kvinnor och män, främst urfolk, dödades. Arbetet bedöms vara ett viktigt steg i Guatemalas försoningsprocess.

### *Skattereformer*

Guatemalas skattekvot är en av de lägsta i Latinamerika, endast drygt 10 procent av BNI, och har så varit länge. Det låga skatteuttaget gör att staten inte kan fullgöra de mest elementära uppgifterna. Ökat skatteuttag fanns stipulerat i fredsavtalen från 1996 och är även ett strategimål för Sveriges utvecklingssamarbete. Det fristående välrenommerade central-amerikanska skatteinstitutet ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales), en think-tank, är en samarbetspartner som på olika sätt driver skattefrågan.

Sverige bidrog 2005 till 2011 med beloppet 11,2 miljoner svenska kronor, under fokusområdet *demokratiseringens aktörer*, som största men inte enda givare till ICEFI. Det svenska stödet till ICEFI är ett exempel på en bilateral insats till ett guatemalanskt institut. ICEFI samarbetar i sin tur nära med Unicef. Institutet har varit regeringen behjälplig i det senaste skattereformsförslaget, vars viktigaste delar godkänkts i kongressen. Den nya lagstiftningen ökar skatteuppbörden från 10 procent av BNI till cirka 12 procent.

Effekten av ICEFI:s arbete kan enligt SADEV noteras i den offentliga debatten och i den kunskapsbas som etablerats. ICEFI har fört diskussioner med kongressen samt genomfört workshops och regelbundna möten med kongressen. Institutet har också under flera års tid i samarbete med Unicef bedrivit en debatt avseende statsbudget och skattefrågor sett ur ett barnrättsperspektiv. De har också anordnat debatter om en modernisering av skattepolitiken i Guatemala City och sex andra distrikt, där lokala myndigheter, den privata sektorn samt urfolk och studenter har varit målgrupper. ICEFI:s arbete och studier har också bidragit till uppbyggnaden av en faktabaserad kunskapsbas som gynnar beslutsfattare och medborgare.

### *Övriga insatser*

Nedan några korta nedslag i andra relevanta insatser inom demokrati och MR och där det bilaterala och det multilaterala utvecklingssamarbetet samverkar.

Sveriges stöd till det civila samhället har bidragit till en större medvetenhet och kunskap om det omfattande könsrelaterade våldet i samhället och hur det bör bekämpas samt bidragit till en ökad efterfrågan på SRHR bland fattiga kvinnor och tonårsflickor på landsbygden, som ofta är bland de mest utsatta och diskriminerade.

Resultatrapportering från UNDP och valmyndigheten (TSE) har påvisat att verksamheten bidragit till att röstlängden inför president-, kongress- och kommunalvalen 2011 ökade med över 20 procent (1,2 miljoner människor). Ökningen var enligt rapporteringen störst bland mayakvinnor medan ungdomar fortfarande är starkt underrepresenterade.

Det svenska stödet till UNICEF har på ett konkret sätt bidragit till en kraftig minskning av antalet internationella olagliga adoptioner. Frågan är kopplad till en tidigare omfattande korruption inom domstolsväsendet, socialtjänsten och sjukvården.

Sverige har bidragit till en mer välutvecklad statlig jämställdhets- och anti-diskrimineringspolitik med tillhörande lagstiftning, vilket också medfört en ökad kunskap hos främst urfolk och kvinnor om deras rättigheter samt hur dessa kan utkrävas. Stödet kanaliseras via presidentens eget jämställdhetssekretariat SEPREM samt ombudsmannen för urfolkskvinnor, DEMI.

## 6.3 Regeringens bedömning av resultat

Insatserna som redovisas ovan har varit relevanta avseende de tre fokusområdena i DMR-policy. Regeringen bedömer att insatserna har varit relevanta med hänsyn till de behov och prioriteringar som behöver göras i konflikt- och postkonfliktsituationer med särskilt fokus på fredsavtal, brett folkligt deltagande, kvinnor och flickors rättigheter och skydd samt motverkan av åtals- och straffrihet.

Konkreta resultat har uppnåtts genom både det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter, i synnerhet när det gäller att tillämpa rättsstatens principer genom att stärka rättsvårdande myndigheter. *CICIG* har i samarbete med den nuvarande riksåklagaren bidragit till att upprätthålla

allas likhet inför lagen. *SEPAZ* har tillhandahållit mötesplatser till olika intressegrupper och underlättat deltagande. *ICEFI* har bidragit till uppbyggnaden av en faktabaserad kunskapsbas som kan få stort användningsområde på olika nivåer. Den debatt *ICEFI* bidragit till i guatemalansk media, med en sansad och väl underbyggd debatt, har lett till att det tabu som tidigare rått vad gäller diskussion av fiskala frågor i landet undanröjts. *PAJUST* har gett människor större klarhet i de övergrepp som skedde, möjligheten att begrava sina nu identifierade familjemedlemmar samt säkrat information ifrån hemliga polisarkiv så att åklagarmyndigheten kunnat åskådliggöra förövarna.

Enligt SADEV är Guatemala ett bra exempel på ett land där Sverige haft politisk och utvecklingspolitisk dialog som varit samstämmig med de konkreta biståndsinsatserna. Vissa insatser med en tydlig politisk karaktär har hanterats och följts upp av ambassadören, som fungerat som direkt och primär kommunikationskanal med samarbetspartnern. Samtidigt har insatsen följts upp på tjänstemannanivå. Detta har, enligt SADEV, haft avgörande betydelse för DMR-biståndets effektivitet. Den primärinformation Sida förlorar genom detta arrangemang kompenseras av intern samordning inom ambassaden. Regeringens bedömning är att det inte föreligger någon motsättning mellan att en ambassadör är huvudsaklig interlokutör gällande en specifik insats och en professionell uppföljning på teknisk nivå. Detta kräver dock att samordningen är god samt skicklighet hos ambassadören och biståndsrådet. Då så varit fallet har positiva resultat nåtts.

Ett flertal utmaningar finns för DMR-biståndet till Guatemala. Uppföljning av bilaterala och multilaterala insatser behöver förbättras, resultatstyrning och resultatredovisning utvecklas, bedömningen av effektiviteten i samarbetet behöver skärpas samt dialogen med relevanta samtalspartner användas än mer strategiskt. Vissa av dessa utmaningar ligger dock inte helt under Sveriges kontroll.

Insatsernas resultat bör ses som steg i ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Sveriges, UNDP:s och UNICEF:s ställning som givare med högt förtroende ökar möjligheterna till effektiva insatser med konkreta resultat – över tid. För detta krävs långsiktiga strategier med anknytning till relevanta delar av fredsavtalen från 1996 som återstår att genomföra. Fredsavtalen har direkt bäring på utvecklingssamarbetets stöd till en fortsatt demokratisering och landets ansträngningar att få bukt med straffriheten och de allvarliga nya hot mot rättsstatens upprätthållande som den organiserade transnationella brottsligheten innebär.

## 7 Lärdomar och operativa slutsatser för den fortsatta verksamheten

Skrivelsen har kortfattat identifierat några globala trender när det gäller demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter, redogjort för hur regeringen ser på demokrati och mänskliga rättigheter inom utvecklingssamarbetet, redogjort för hur det bilaterala och det



multilaterala utvecklingssamarbetet förhåller sig till regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter, samt presenterat och analyserat resultat av det svenska biståndet inom demokrati och mänskliga rättigheter. Mot bakgrund av detta underlag presenteras nedan regeringens lärdomar och slutsatser gällande 1) resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter och 2) resultatuppföljning och utvärdering av det svenska biståndet.

## 7.1 Operativa slutsatser från resultatredovisningen om demokrati och mänskliga rättigheter

I resultatredovisningen och analysen framkommer flera gemensamma slutsatser när det gäller utmaningar och framsteg för det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet inom området demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Några framstår som självklara, men de är alltså viktiga att beakta för Sveriges fortsatta utvecklingssamarbete inom området. De flesta är relevanta inte bara för insatser för demokrati och mänskliga rättigheter utan för utvecklingssamarbetet i allmänhet.

### 7.1.1 Bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete i förhållande till regeringens policy

Regeringen kan dra följande slutsatser av resultatredovisningen:

1) Regeringen noterar att Sida *hörsammat regeringens ambitionsökning och inriktning* inom området demokrati och mänskliga rättigheter. Huvudsektorns (demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet) andel av det bilaterala biståndet har ökat från 20 procent av Sidas totala utbetalningar 2002 till 28 procent 2011. Stöd till insatser under fokusområdet demokratiseringens aktörer har ökat markant, från 17 procent 2002 av huvudsektorns totala utbetalningar till 50 procent 2011. Utifrån Sidas resultatbilaga har regeringen dock inte kunnat dra några strategiska slutsatser om genomförandet av regeringens policy. Detta hade förutsatt att Sidas analys och slutsatser hade skett i förhållande till regeringens fokusområden. Även om Sidas verksamhet ägde rum inom respektive fokusområde även innan policyn beslutades 2010 var verksamheten inte strukturerad så att analys har kunnat göras utifrån policyn. Detta aktualiserar frågan om policys styrverkan jämfört med exempelvis strategiers styrverkan, vilket regeringen för närvarande ser över. Riksrevisionens bedömning är dock att Sidas resultatbilaga 2011 i allt väsentligt ger en rättvisande bild av de resultat som den rapporterar.

2) Genomgången av EU:s och multilaterala organisationers verksamhet inom området demokrati och mänskliga rättigheter visar att EU:s och de multilaterala organisationernas verksamhet på olika sätt främjar de målsättningar och perspektiv som framhålls i den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter.

EU och de multilaterala organisationerna bedöms på olika sätt ha en outnyttjad potential att arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter grundat på deras mandat, närhet till utvecklingsländernas regeringar, deras finansiella styrka och deras respektive komparativa fördelar inom demokratisk och god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Regeringen operationaliserar i organisationsstrategier och instruktioner de normativa ställningstaganden regeringen gjort i policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. De delar av policyn som är mest relevanta att driva efter en bedömning av EU:s och respektive multilateral organisations styrkor och svagheter bör prioriteras i relevanta rådsarbetsbetsgrupper samt styrelser.

OHCHR och International IDEA är specialiserade på MR- respektive demokratifrågor och har ett tydligt mandat för sin verksamhet. De kan påvisa konkreta resultat i sin respektive verksamhet på global, regional och nationell nivå, och har på många områden satt standard för andra aktörer. Begränsningen i deras operativa verksamhet på nationell nivå är bl.a. organisationernas relativa litenhet, åtminstone i jämförelse med andra stora mellanstatliga organisationer, som erhåller mångfald större summor från givarna. Sverige bör därför verka för att stärka den sortens mindre organisationer.

Världsbanken har stora finansiella resurser och är brett representerad på landnivå. Världsbanken har dock inte ett uttalat mandat att driva frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter, men arbetar i ökande grad på ett sätt som indirekt bidrar till demokrati och mänskliga rättigheter. UNDP är också brett representerad på landnivå, har god expertis inom området och ses som en neutral aktör. UNDP:s verksamhet begränsas dock av låg finansieringsgrad. Vidare anser regeringen att UNDP ibland är för passiv när det gäller att diskutera svåra frågor med värdregeringarna. EU är en stor givare på området demokrati och mänskliga rättigheter och har goda förutsättningar att öka effektiviteten i sitt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige bör därför mer systematiskt och strategiskt bedriva och följa upp påverkansarbete gällande demokrati och MR-frågor i olika fora i EU, inklusive inom rådsarbetsgrupper.

3) Regeringens bedömning är att *demokratiutveckling tar tid*, eftersom den bygger på att människors kunskap, värderingar, attityder och beteende ändrats. Att det tar tid att nå resultat på DMR-området gör inte frågorna mindre viktiga. För att nå goda resultat krävs därför ett *långsiktigt hållbart engagemang och långsiktig utvärdering*. Detta försvåras av att tillgången till finansiering ofta är kortsiktig, exempelvis p.g.a. givares öronmärkning till de multilaterala organisationerna, att givares prioriteringar inte är harmoniserade och skiftar snabbt. Sverige är medveten om vikten av långsiktiga insatser och bidrar därför som regel med multi-bi-stöd som är fleråriga. Endast i undantagsfall (t.ex. när det gäller valstöd) ges stöd som från Sverige på kortare sikt än tre år.

4) *Maktanalyser* är av stort värde för ökad kunskap och ökad effektivitet. Denna slutsats drar även SADEV i sin utvärdering SADEV 2012:1 där de konstaterar att Sidas maktanalyser utgör ett användbart instrument för att få en djupare förståelse av ekonomiska, sociala och etniska

maktrelationer i ett visst samhälle. Maktanalyser bör användas mer konsekvent som utgångspunkt för biståndets utformning i allmänhet och i DMR-biståndet i synnerhet, i enlighet med regeringens ställningstaganden i DMR-policy.

5) Sverige ska ha en bred ansats för att kunna göra genomtänkta och strategiska val om vilken roll just Sverige ska spela. Regeringens policy är fortsatt relevant. Svenskt DMR-bistånd ska ha en *bred ansats* i meningen att verksamheten inte endast bör omfatta delar av DMR-policyns områden, t.ex. god samhällsstyrning, utan gälla alla fokusområden och inkludera politiska partier, och pluralistiska partiväsanden på demokratisk grund, fria och oberoende medier, jämlik tillgång till rättvisa, aktörer i det civila samhället som verkar för demokrati samt stöd till hela valcykeln för att säkra mäns och kvinnors möjlighet att utöva politiskt deltagande. Policy ska således fortsatt gälla för svenskt bistånd vars huvudmål är demokrati och mänskliga rättigheter. Det förhindrar inte samtidigt att andra sektorer eller politikområden också bidrar till demokratisering och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna, exempelvis genom tillämpning av rättighetsperspektivet. Däremot behöver inte Sverige ensamt ha en bred ansats över sektor och politikområden i just sina samlade insatser i varje enskilt land för att uppnå effektivitet. Det är givarsamfundets samlade insatser som ska tas i beräkning. Samverkan och koordinering med andra givare är därför central.

6) Alla insatser måste *anpassas till den lokala kontexten*. Modeller och insatser utan förankring i lokala förhållanden, strukturer och processer fungerar sällan. Regeringen anser att flexibilitet och innovation är viktigt. Strategin för särskilda insatser inom demokratisering och yttrandefrihet möjliggör snabba och flexibla insatser till stöd för civilsamhällesorganisationers och individers arbete för medborgerliga och politiska rättigheter. Dessa former av insatser främjar lokala demokratiska krafter vilket är särskilt viktigt i framväxande demokratier och i stater som i framtiden kommer att inleda en demokratisering.

7) Regeringen bedömer att vertikalt och horisontellt ansvarsutkrävande är centralt och att *hela kedjan av ansvarsutkrävande* mekanismer bör stödjas. Regeringens bedömning är att DMR-bistånd fortsatt ska stödja både stat och myndigheter samt civilsamhällesorganisationer, dels var och en för sig, dels för att underlätta samarbete dem emellan. Givarsamordning är relevant inom också detta område och det är inte givet att just Sverige behöver stödja alla aktörer i kedjan i samtliga samarbetsländer.

8) Demokrati- och MR-frågor kan vara *politiskt känsliga*. DMR-biståndets effekter kan i högre grad än annat utvecklingssamarbete få konsekvenser för maktbalansen i ett land eftersom de berör frågor som angränsar till ett lands inre angelägenheter och suveränitet, exempelvis maktbalansen mellan parlament och regering. Regeringen anser att det noga bör övervägas vilka kontroversiella frågor som ska drivas och hur för att nå största möjliga effekt. I genomförandet av

utvecklingssamarbetet ska Sverige driva frågor om demokrati och mänskliga rättigheter som grundar sig på de värden på vilket svenskt bistånd vilar.

9) Sidans redovisning liksom erfarenheter gjorda av multilaterala organisationer vittnar om att det finns svårigheter med att följa upp resultat av *rättighetsperspektivets tillämpning* liksom av politisk och utvecklingspolitisk *dialog*. Trots det anser regeringen att verksamheten är mycket relevant. Mer bör göras för att utveckla processindikatorer som på ett rättvisande sätt kan mäta hur en insats genomförs och inte bara vad som uppnås. Det är viktigt för att tydliggöra relevansen av rättighetsperspektivet och dialog som båda är arbetsmetoder och förhållningssätt.

10) Regeringen slutsats är att synergier kan åstadkommas om det sker en samverkan mellan politisk- och utvecklingspolitisk dialog. Det blir även bättre resultat av DMR-biståndet om dialog och utvecklingsinsatser är väl samordnade såväl tidsmässigt som till innehåll. Resultatredovisningen pekar på behovet av att integrera rättighetsperspektivets princip om ansvarsutkrävande i större utsträckning även om det oftast är den politiskt svåraste principen att arbeta med. Utan den är det dock svårt att se att genomslaget för rättighetsperspektivet och dialog ska kunna bli beständigt. Rättighetsperspektivet utgår från en grundläggande svensk syn på öppenhet, ansvarstagande och vikten av deltagande och människors möjligheter att göra sin röst hörd i frågor som berör dem. Sverige bör i ökande grad nyttiggöra sin kompetens och höga trovärdighet gällande rättighetsperspektivet.

11) Förändringsprocesserna när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter är komplexa. Det är svårt att visa kausala samband mellan en viss insats och effekter som helt eller delvis kan tillräknas insatsen. I och med att demokratiutveckling sker på så många olika sätt i olika länder är det svårt att aggregera resultat från landnivå för att uttala sig om vad organisationen eller vad Sverige som bilateral givare gjort på globalnivå. När det gäller resultatförväntningar inom demokrati och mänskliga rättigheter ser regeringen inget självändamål i att aggregera resultat. I vissa frågor är det inte det som eftersträvas. Regeringen anser exempelvis att ge skydd åt MR- försvarare, är ett resultat i sig.

12) Arbetet med att utveckla metoder för att bättre mäta mer långsiktiga effekter av demokrati- och MR-bistånd bör utvecklas.

Svårigheterna för Sida och multilaterala organisationer att redovisa resultat i form av effekter på medellång och lång sikt innebär inte att regeringen drar slutsatsen att biståndsinsatser inte kan förväntas leda till sådana resultat inom området demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. För att kunna följa upp och utvärdera effekter måste biståndsförvaltningen, de multilaterala organisationerna och EU i större utsträckning basera sina insatser på en tydlig förändringsteori som visar på hur en aktivitet leder till en viss prestation, som i sin tur, i samverkan med andra faktorer, bidrar till effekter på medellång eller lång sikt.

För att kunna mäta effekter på längre sikt av det bilaterala biståndet måste risker för felkällor inom svensk biståndsstatistik minskas vilket är en bredare fråga än DMR-biståndet. Exempelvis bör Sida endast redovisa verksamhet som kan motiveras utifrån regeringens ställningstaganden i DMR-policyn. Vidare behövs mer disaggregerade och nyanserade verktyg för att kunna redovisa ett lands utveckling vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Kvaliteten på etablerade internationella eller nya demokratimätningssinstrument måste utvecklas och förbättras samt större givargemensamma effektutvärderingar genomföras. Sverige deltar exempelvis i det arbete som pågår inom ramen för OECD/DAC:s nätverk om utvärderingsfrågor där metodfrågor, utvärderingar samt givargemensamma utvärderingar diskuteras.

## 7.2 Resultatuppföljning av det svenska biståndet

Statskontoret konstaterar i sin utvärdering *2011:25 Styrning av svensk biståndspolitik* att regeringen ställer omfattande krav på resultatredovisning av utvecklingssamarbetet, bl.a. genom uppdraget till Sida att ta fram en resultatbilaga till Sidans årsredovisning. Resultatbilagan är mycket omfattande, detaljerad och resurskrävande, men täcker endast en begränsad del av de insatser som genomförs under året. Detta kan ställas mot regeringens ambitioner att minska volymen på den årliga återrapporteringen generellt när det gäller statlig förvaltning. Samtidigt påpekar Statskontoret att det inte finns några motsvarande krav på resultatredovisning när det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet. Det är först i skrivelsen till riksdagen som resultatredovisning för denna verksamhet tas fram. Statskontoret påpekar även att regeringens fokus i styrningen av statlig verksamhet ligger främst på redovisning av prestationer. Det gäller i synnerhet verksamheter som är långsiktiga till sin karaktär. För utvecklingssamarbetet ställs dock krav på årlig redovisning av effekter av det svenska biståndet. Statskontoret konstaterar att sådana effekter i många fall är mycket svåra att påvisa eller urskilja. Det gäller inte minst insatser för demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, miljö, mm. Samtidigt konstaterar Statskontoret att långsiktiga effekter av det svenska biståndet sällan analyseras. Detta bekräftas av Statskontorets översyn av utvärderingsverksamheten *2012:17 Utvärdering av svenskt bistånd*. Det finns således en obalans mellan omfattande årlig resultatredovisning och utvecklad resultatanalys av effekter. Slutsatsen är att regeringens resultatstyrning fungerar bristfälligt på strategisk nivå bl.a. beroende på att det saknas resultatanalyser. De resultat som rapporteras är för kortsiktiga för att kunna fungera som underlag för resultatanalyser. Strategiska analyser av utvecklingen och utvecklingssamarbetets resultat på längre sikt används i liten utsträckning.

Regeringen ser för närvarande över sin resultatstyrningsmodell för utvecklingssamarbetet, inte minst i ljuset av Statskontorets iakttagelser. I detta arbete ingår även en genomgång av framtida resultatuppföljningsfrågor. Resultatuppföljning och utvärdering av det svenska biståndet måste kunna svara på om den verksamhet som Sverige

valt att stödja, både genom bilaterala och multilaterala kanaler, har lett till tillräckliga resultat i relation till kostnader.

Regeringen kan konstatera att EU och de multilaterala organisationerna har svårigheter att rapportera om vilka resultat de har uppnått på aggregerad nivå och på effektnivå. Istället redovisar de huvudsakligen enskilda exempel på aktiviteter på landnivå som man menar har varit lyckosamma och illustrerar goda resultat. I mycket begränsad omfattning rapporterar organisationerna om sin egen resultatanalys och mer kritiska erfarenheter; dvs. vilka slutsatser de har dragit av sin resultatrapportering och hur de har utnyttjat eventuellt lärande för att förbättra sina program och insatser på landnivå.

I det fortsatta arbetet med att stärka resultatuppföljningen av svenskt bistånd har regeringen bl.a. för avsikt att

- tydliggöra vilka resultat som förväntas av det svenska biståndet. I stället för att slå fast avlägsna mål som exempelvis att biståndet ska bidra till ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i ett visst land eller att en viss organisation ska stärka sitt arbete för funktionshindrade, avser regeringen precisera och i högre grad göra målen uppföljningsbara, exempelvis i form av att biståndet ska bidra till fria och oberoende medier, bättre rustade demokratiseringsaktörer, förbättrade valprocesser och konstitutionsbyggande processer, ökade möjligheter för medborgare att organisera sig eller förbättrad förmåga hos kvinnor att åberopa sina mänskliga rättigheter. Därmed förbättras förutsättningarna för resultatuppföljning och analys och i förlängningen ett än mer effektivt och högkvalitativt utvecklingssamarbetet.
- tydliggöra vilka krav regeringen kommer att ställa på den årliga uppföljningen och redovisningen av både det multilaterala och bilaterala biståndet. Regeringen avser även förtydliga hur utvärderingsverksamheten och användningen av utvärderingar i den strategiska styrningen ska stärkas. Resultatuppföljning ger ett mått eller visar på i vilken riktning utvecklingen gått och indikerar möjliga effekter. För att komma närmare sanningen om varför en förändring inträffat och om det beror på den egna verksamheten behövs utvärderingar.
- att minska den årliga resultatredovisningen och rapporteringsbördan, och i ökad grad fokusera på resultatanalys och användningen av effektutvärderingar inom biståndsförvaltningen.
- förtydliga att resultat i det svenska utvecklingssamarbetet omfattar både *prestationer*, dvs. de direkta tjänster eller produkter som de svenska insatserna finansierar, och *effekter*, dvs. de förändringar som äger rum till följd av en specifik insats och dess prestationer. Detta synsätt är särskilt angeläget att påminna om när det gäller DMR-biståndet. Regeringens fortsatta ambition är att i högre utsträckning kunna påvisa och kommunicera konkreta resultat som kan härledas till svenska insatser (exempelvis prestationer och effekter på kort sikt), eller resultat som Sverige har bidragit till, som en av flera givare, i form av effekter på medellång och längre sikt.

- Skr. 2011/12:164
- fortsatt aktivt engagera sig i och driva på EU:s och multilaterala organisationers arbete med att förbättra sina resultatramverk och sin resultatredovisning samt hur den årliga resultatredovisningen kan kompletteras med utvärderingar av långsiktiga effekter. Det är endast genom att EU och multilaterala organisationer själva utvecklar sina system som Sverige i sin tur kan erhålla information om multilaterala aktörers samlade resultat.
  - utveckla ett uppföljnings- och utvärderingssystem som visar på samlade/aggregerade resultat över tiden av svenskt bistånd och i vilket resultatanalys och utvärderingar används på ett systematiskt och strategiskt sätt i den resultatbaseradestyrningen av den fortsatta verksamheten. Regeringen kommer att undersöka möjligheterna, i likhet med andra bilaterala och multilaterala givare, att använda sig av några utvalda internationellt överenskomna indikatorer för att följa upp både bilaterala och multilaterala utvecklingsresultat.

## Globalt utvecklingssamarbete

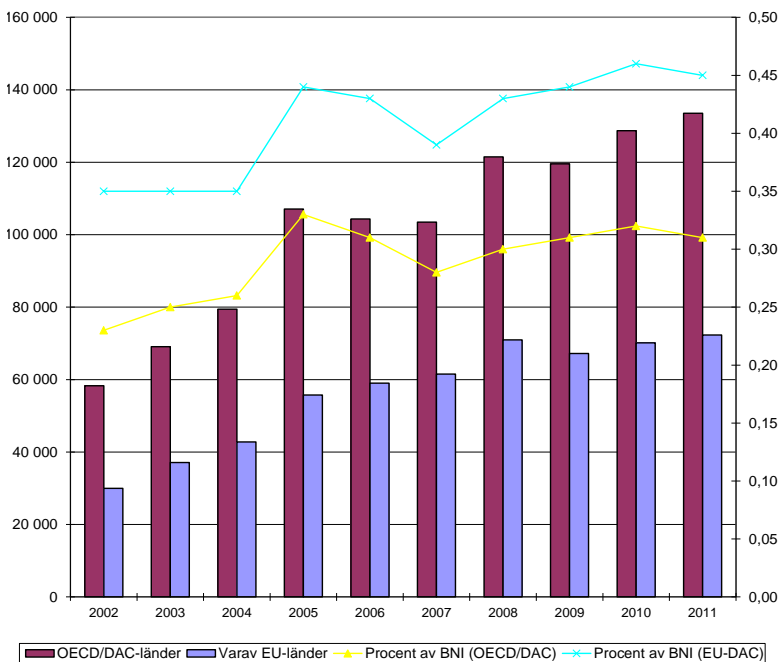
### Biståndsnivåer

FN:s mål att minst 0,7 procent av givarländernas bruttonationalinkomst (BNI) ska gå till bistånd nämndes för första gången i en resolution som beslutades i FN:s generalförsamling 1970. Målet har sedan återbekräftats ett antal gånger, bl.a. i slutdokumentet från konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey, i Mexiko (2002) och dess uppföljningskonferens i Doha, Qatar, 2008.

För att nå målet om 0,7 procent av BNI till 2015 enades EU:s medlemsstater 2005 om ett gemensamt delmål om 0,56 procent av BNI till 2010. Samtidigt fattades beslut om individuella delmål för EU:s gamla medlemsstater om 0,51 procent av BNI till 2010, medan de länder som inträdde i EU efter 2002 fick ett lägre delmål om 0,17 procent av BNI till samma år. De länder som redan ger 0,7 procent av BNI eller mer i bistånd åtog sig att bibehålla denna nivå.

EU-ländernas biståndsvolymer är högre än genomsnittet för OECD-länder men trots det ligger EU efter i arbetet med att nå sina mål. 2011 minskade andelen bistånd av BNI från 0,44 procent till 0,42 procent för EU:s 27 medlemsstater. Det förklaras av den ekonomiska nedgången som också ledde till att biståndsnivåerna minskade 2011 globalt, av de 23 länder som är medlemmar i OECD:s biståndskommitté DAC minskade biståndet hos 16.

Diagram 1.1 Internationellt bistånd i löpande priser samt som andel av BNI, 2002–2011





Tabell 1.1 Bistånd per bilateral givare efter andel av BNI samt inom parentes efter absoluta tal, 2011

Skr. 2011/12:164

			Procent av BNI	Miljoner dollar
1	(7)	Sverige	1,02	5 606
2	(9)	Norge	1,00	4 936
3	(22)	Luxemburg	0,99	413
4	(14)	Danmark	0,86	2 981
5	(6)	Nederländerna	0,75	6 324
6	(3)	Storbritannien	0,56	13 739
7	(15)	Belgien	0,53	2 800
8	(16)	Finland	0,52	1 409
9	(19)	Irland	0,52	904
10	(4)	Frankrike	0,46	12 994
11	(13)	Schweiz	0,46	3 086
12	(2)	Tyskland	0,40	14 533
13	(10)	Australien	0,35	4 799
14	(8)	Kanada	0,31	5 291
15	(20)	Portugal	0,29	669
16	(11)	Spanien	0,29	4 264
17	(21)	Nya Zeeland	0,28	429
18	(18)	Österrike	0,27	1 107
19	(1)	USA	0,20	30 745
20	(12)	Italien	0,19	4 241
21	(5)	Japan	0,18	10 604
22	(17)	Korea	0,12	1 321
23	(23)	Grekland	0,11	331
<b>Totalt OECD/DAC</b>			<b>0,31</b>	<b>133 526</b>
<b>Totalt EU-länder</b>			<b>0,45</b>	<b>72 315</b>

Källa: OECD/DAC

#### Fördelning på regioner och inkomst kategorier

Den största andelen av det internationella biståndet går till Afrika söder om Sahara. Enligt FN:s uppföljning av millenniemålen är Afrika den region som har svårast att nå millenniemålen och i vissa delar av Afrika går utvecklingen till och med bakåt. År 2005 beslutade EU:s medlemsstater att minst hälften av EU:s ökade bistånd ska gå till Afrika. Även G8-länderna (stats- och regeringschefer från Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland, USA och Ryssland) satte under 2005 upp ett mål om att biståndet till Afrika ska fördubblas, vilket EU senare anslöt sig till. Som ett delmål ska biståndet ha ökat med minst 25 miljarder US-dollar 2010. Uppgifter tyder på att biståndet till Afrika ökar men att det inte sker i den takt som utlovats. 2010 saknades det enligt FN cirka 15 miljarder US-dollar för att målet om en ökning med 25 miljarder US-dollar skulle ha uppnåtts.

Världens utvecklingsländer delas in efter inkomst kategorier. 49 av världens fattiga länder tillhör en kategori länder med väldigt låg inkomst per capita, ett svagt humankapital och en hög ekonomisk sårbarhet. Det är de s.k. minst utvecklade länderna. Av dessa ligger 33 i Afrika. De minst utvecklade länderna anses ha ett extra stort behov av hjälp från det internationella samfundet. FN har därför beslutat att minst 0,15-0,20 procent av givarländernas BNI ska gå till dessa länder.

Diagram 1.2 Bilateralt bistånd per region, 2002–2010

Skr. 2011/12:164

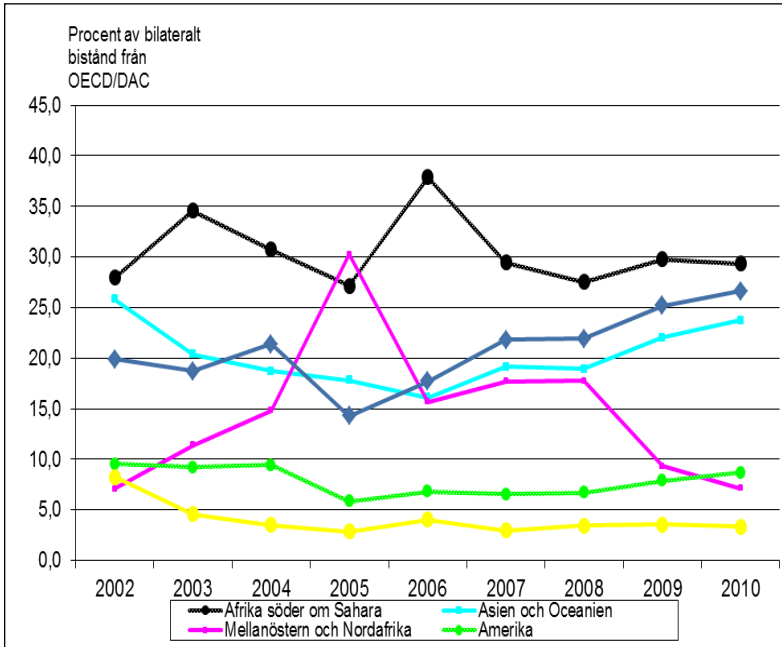
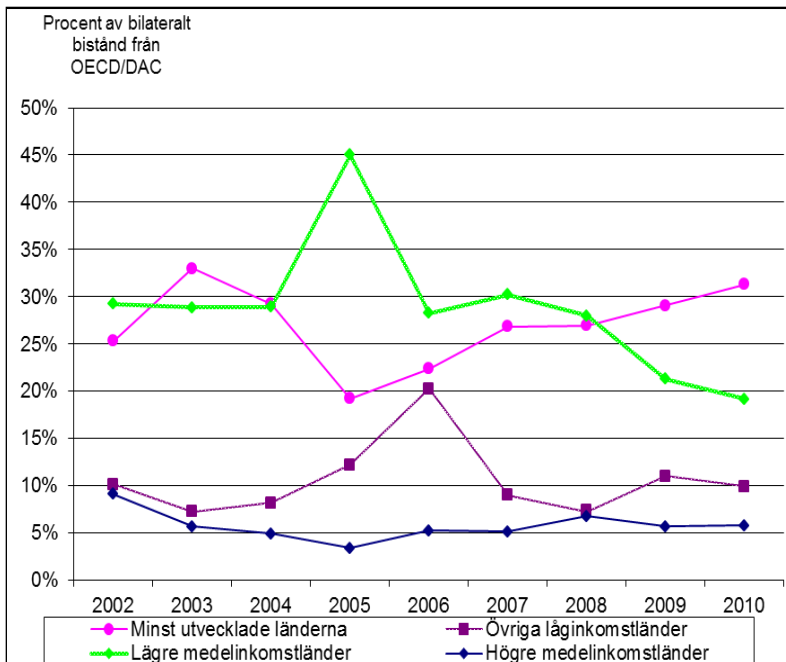


Diagram 1.3 Bilateralt bistånd per inkomstkategori, 2002–2010



## Svenskt utvecklingsamarbete

### *Fördelning på landkategorier och regioner*

De länder som Sverige bedriver ett fördjupat samarbete delas in i tre samarbetskategorier för att tydliggöra motiven för Sveriges närvaro. Nedan följer en tabell över de länder Sverige har ett prioriterat samarbete med i dagsläget.

**Tabell 1.2 Prioriterade samarbetsländer**

Kategori 1	Afrika	Burkina Faso, Etiopien Kenya, Mali, Moçambique Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia
<i>Länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingsamarbete</i>	Asien	Bangladesh och Kambodja
	Latinamerika	Bolivia
Kategori 2	Afrika	Demokratiska republiken Kongo, Liberia, Somalia, och Sudan
<i>Länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige bedriver utvecklingsamarbete</i>	Asien	Afghanistan
	Latinamerika	Colombia och Guatemala
	Mellanöstern	Irak och Västbanken-Gaza
Kategori 3	Europa	Albanien, Georgien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Moldavien, Serbien, Turkiet och Ukraina
<i>Länder och områden i Östeuropa med vilka Sverige bedriver reformsamarbete</i>		

Utöver de 29 länder som Sverige bedriver ett prioriterat utvecklingsamarbete med så förstärks det svenska arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter i ett mindre antal länder. Det svenska samarbetet fasas också ut i några länder. Dessa övriga samarbetsländer framgår av tabellen nedan.

**Tabell 1.3. Övriga länder**

Kategori 4		
<i>Länder där Sverige bedriver insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter under alternativa former</i>		
Kategori 5	Afrika	Botswana, Namibia och Sydafrika
<i>Utfasningsländer där Sverige bedriver selektivt samarbete</i>	Asien	Indien, Indonesien, Kina och Vietnam
Kategori 6	Afrika	Sierra Leone och Burundi
<i>Utfasningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet</i>	Asien	Laos och Östtimor
	Europa	Makedonien

**Fördelning på regioner**

Majoriteten av Sveriges utvecklingssamarbete ligger i Afrika söder om Sahara. Under 2011 gick 43 procent av det bilaterala utvecklingssamarbetet genom Sida till Afrika. Av de fem största samarbetsländerna 2011 ligger fyra i Afrika söder om Sahara.

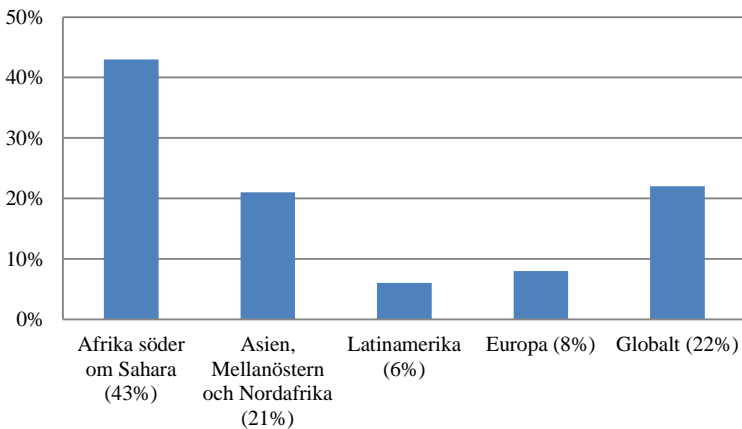
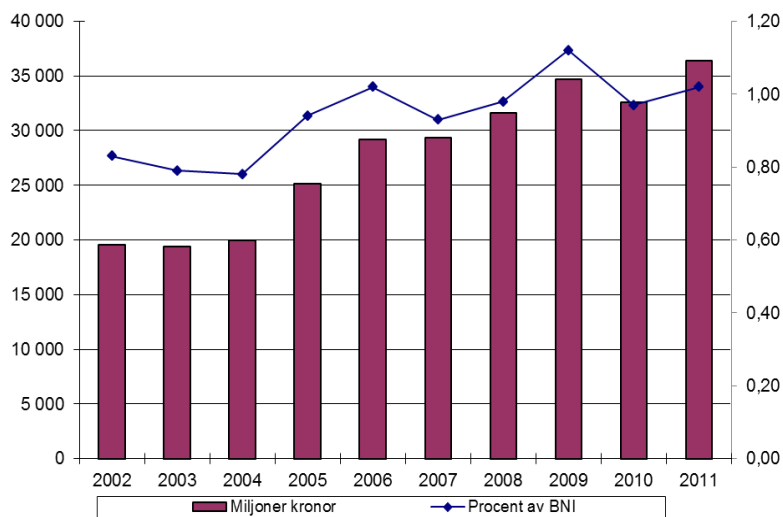
**Diagram 1.4. Utvecklingssamarbete genom Sida per region, 2011, (%)**

Diagram 1.5 Svenskt bistånd rapporterat till OECD/DAC, 2002–2011



Varje år beslutar riksdagen om biståndsbudgetens storlek. Sverige har sedan 1975 överskridit FN:s mål om en biståndsvolymer på 0,7 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) och sedan 2006 har en procent av BNI utgjort den s.k. biståndsramen. År 2011 var utfallet av det svenska biståndet 36,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,02 procent av BNI. Skillnaden mellan beslutad biståndsram i budgetpropositionen och det utfall som rapporteras till OECD/DAC beror bl. a. på förändringar av BNI och skillnader mellan belopp som budgeteras och belopp som rapporteras enligt OECD/DAC:s riktlinjer.

I den svenska biståndsramen ingår kostnader, s.k. avräkningar, från andra delar av statsbudgeten som klassificeras som bistånd av OECD/DAC. Det är bl. a. kostnader för flyktingar från utvecklingsländer under deras första år i Sverige. Dessa kostnader motiveras utifrån såväl ett biståndsperspektiv som internationell humanitär rätt. Sverige ska kunna hjälpa en person i behov av skydd såväl i ett flyktingläger i Sudan som att bekosta omhändertagandet av en flykting under den första tiden han eller hon befinner sig i Sverige.

Tabell 1.4 Utfall för utgifter inom andra utgiftsområden som inkluderas i biståndsramen, 2011

	Miljoner kr	Andel av bistånd
Kostnader för mottagande av asylsökanden	3 173	8,7 %
Skuldavskrivningar	154	0,4 %
Utrikesförvaltningens förvaltningskostnader	464	1,2 %
Övrigt (biståndsandel av Sveriges medlemsavgift till EU, mm)	1 842	5,0 %
<b>Totalt</b>	<b>5 633</b>	<b>15,5 %</b>

*Bilateralt och multilateralt bistånd*

Sveriges utvecklingssamarbete kanaliseras till samarbetsländerna i form av bilateralt och multilateralt bistånd.

Bilateralt bistånd är ett samarbete mellan ett givarland och ett mottagarland (samarbetsland). En del av det bilaterala biståndet kanaliseras genom multilaterala organisationer (s.k. multibi-stöd) och organisationer i det civila samhället. I länder med auktoritära regimer eller i sviktande stater innebär samarbetet med organisationer i det civila samhället en särskilt värdefull tillgång till kanaler och information. Med multibi-bistånd avses insatser som kanaliseras via en multilateral organisation men där insatsen är öronmärkt för ett specifikt ändamål eller till ett specifikt land.

Multilateralt bistånd är enligt OECD/DAC det stöd som kanaliseras till utvecklingsländerna genom basbudgetstöd till multilaterala organisationer som FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och utvecklingsfonder. Basbudgetstödet går till organisationernas verksamhet i sin helhet. Det är sedan organisationernas styrelse och ledning som beslutar om hur medlen ska användas. I det multilaterala biståndet ingår också Sveriges bidrag till EU:s gemensamma bistånd, det s.k. EU-biståndet. År 2011 uppgick Sveriges multilaterala bidrag till EU-biståndet till ca 2,4 miljarder kronor, varav 818 miljoner kronor finansierades via Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Sveriges andel av EU-budgeten var ca 2,8 procent.

**Tabell 1.5 Svenskt bistånd per biståndskanal, 2011**

	<b>Miljoner kronor</b>	<b>Andel av totalt bistånd</b>
Bilateralt	23 780	65 %
<i>varav multibi</i>	<i>5 454</i>	
Multilateralt	12 599	35%
<i>varav EU</i>	<i>2 446</i>	
<b>Totalt</b>	<b>36 380</b>	

*Källa: Preliminär rapportering till OECD/DAC, 2011*

De multilaterala organisationer som fick mest svenskt stöd 2011, både basbudgetstöd och multibi-stöd från UD och Sida inräknat, var FN (sammanlagt cirka 8 miljarder kronor), Världsbanksgruppen (ca 3,5 miljarder) och EU (ca 2,5 miljarder).

**Tabell 1.6 Utbetalat stöd till 25 multilaterala organisationer 2011**

Miljoner kronor

<b>Organisation</b>	<b>Basbudgetstöd</b>	<b>Multi-bi stöd</b>
AfDB	793	15
AsDB	62	63
EU (KOM, inkl.EDF)	2 446	29
GEF	440	15
GFATM	600	
FAO	18	154
IFAD	120	15
ILO	16	59
OHCHR		78
UNAIDS	266	11

UNCDF	35	10
UNDP	749	1 059
UNEP	33	50
UNESCO	14	21
UNFPA	446	83
UN-Habitat	11	43
UNHCR	613	187
UNICEF	480	732
UN Women	50	77
UNOCHA	120	218
UNODC	45	22
UNRWA	282	84
Världsbanksgruppen	2 215	1 329
WFP	557	59
WHO	25	117

Det bilaterala biståndet hanteras i huvudsak av Sida, som bl. a. har till uppgift att genomföra de samarbetsstrategier som regeringen beslutar om. Det multilaterala biståndet hanteras till stor del av Utrikesdepartementet. Även andra myndigheter bedriver utvecklingssamarbete inom sina kompetensområden.

**Tabell 1.7 Svenskt bistånd per myndighet, 2011**

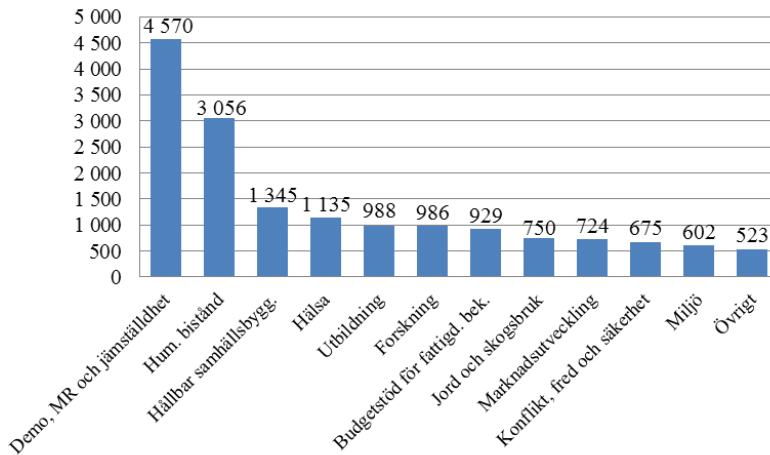
<b>Myndighet</b>	<b>Miljoner kronor</b>
Sida	17 182
Regeringskansliet	17 368
FBA	122
Kammarkollegiet	25
Kriminalvården	18
MSB	117
NAI	30
RPS	165
Riksrevisionen	40
Sadev	23
Strålskyddsmyndigheten	12
Svenska institutet	88
Exportkreditnämnden	1 164
Internationella programkontoret	26
<b>TOTALT</b>	<b>36 380</b>

*Källa: Preliminär rapportering till OECD/DAC, 2011*

#### *Sektorer*

Den enskilt största sektorn i utvecklingssamarbetet genom Sida 2011 var demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Denna sektor svarade för 28,07 procent av stödet. Det humanitära biståndet står för 18,77 procent.

Diagram 1.5 Svenskt utvecklingsamarbete genom Sida per huvudsektor (milj. kronor) Skr. 2011/12:164



#### Samarbetsformer

Under 2011 förmedlades drygt 9,5 miljarder SEK av Sidas utvecklingsamarbete via program. Detta motsvarade 59 procent av det totala biståndet genom Sida. Av dessa var knappt 10 procent generell budgetstöd och cirka 16 procent organisationsstöd. Knappt 1 procent gick till sektorbudgetstöd, drygt 17 procent gick till sektorbudgetstöd med poolfinansiering och drygt 55 procent gick till stöd till specifikt program genom en organisation. Av det totala utvecklingsarbetet genom Sida förmedlades 37 procent via projekt och 4 procent via experter.

Tabell 1.8 Svenskt utvecklingsamarbete genom Sida per samarbetsform, 2011, (tkr)

Samarbetsform	2011
<b>Program</b>	<b>9 559 735 (59%)</b>
varav generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning	935 000
varav organisationsstöd	566 486
varav sektorbudgetstöd	74 056
varav sektorprogramstöd med poolfinansiering	1 697 970
varav stöd till specifikt program genom en organisation	5 286 223
<b>Projekt (projektstöd)</b>	<b>6 007 935 (37%)</b>
<b>Experter</b>	<b>717 104 (4%)</b>
varav personalbistånd	132 455
varav utbildningsprogram i Sverige	384 001
varav utbildningsprogram i samarbetsländer	23 840
varav resursbasutveckling	176 798
<b>Totalt utvecklingsamarbete genom Sida</b>	<b>16 284 774</b>



Bilaga 2 Resultatrapport om multilateralt  
utvecklingsamarbete 2011– tema demokrati  
och mänskliga rättigheter

Skr. 2011/12:164

1	Inledning.....	67
2	Urval och metod .....	67
3	EU.....	68
3.1	Sveriges roll och arbete.....	69
3.2	Resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter .....	69
3.2.1	European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR).....	70
3.2.2	Financing instrument for development cooperation (DCI) .....	73
3.2.3	Europeiska utvecklingsfonden (EUF) .....	74
3.2.4	Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) .....	75
3.2.5	European Neighbourhood Policy (ENPI).....	77
3.2.6	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).....	78
3.3	Slutsatser och lärdomar .....	80
4	FN-organisationer och Världsbanken .....	81
4.1	FN:s och Världsbankens mandat att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter .....	81
4.2	Sveriges roll och arbete.....	83
4.3	Trender i de multilaterala organisationernas sätt att arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter.....	83
4.4	Vilka förutsättningar, begränsningar och komparativa fördelar har de multilaterala organisationerna inom området demokrati och MR?.....	84
4.5	Att följa upp resultat av multilaterala organisationers verksamhet inom demokrati och mänskliga rättigheter....	85
4.6	Resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter .....	88
4.6.1	UNDP .....	88
4.6.2	UNICEF .....	92
4.6.3	OHCHR.....	95
4.6.4	Världsbanken .....	100
4.7	Slutsatser och lärdomar .....	104
5	International IDEA .....	106
5.1	Slutsatser och lärdomar .....	109

Multilaterala organisationer och EU arbetar med demokratiutveckling och mänskliga rättigheter i varierad utsträckning. De bidrag som Sverige ger till multilaterala organisationer som basbudgetstöd går till hela organisationens budget. Detta innebär att Sverige genom basbudgetstödet 2011 stödjer det arbete som multilaterala organisationer bedriver för demokratiutveckling och mänskliga rättigheter och därmed bidrar Sverige även till resultaten som dessa organisationer redovisar 2011. På samma sätt bidrar Sverige till EU:s resultat inom demokrati och mänskliga rättigheter. Sveriges stöd till EU:s utvecklingssamarbete finansieras genom Sveriges avgift för medlemskap i EU, förutom Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som ligger utanför den reguljära budgeten och till vilken medlemsstaterna gör separata inbetalningar. Denna rapport behandlar multilaterala aktörer som har att främja demokrati och mänskliga rättigheter som en del av sitt mandat och sådana som arbetar mer indirekt med demokrati och mänskliga rättigheter. Rapporten presenterar och redovisar resultat från EU, FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s internationella barnfond (Unicef), Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR), Världsbanken och International IDEA.

## 2 Urval och metod

När det gäller EU:s verksamhet har regeringen i denna rapport valt att redovisa resultat från EU:s huvudsakliga finansiella instrument för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR) är EU:s huvudsakliga tematiska instrument för att främja den tematiska prioriteringen demokrati och mänskliga rättigheter. De geografiska instrument som framförallt är relevanta för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI), Europeiska utvecklingsfonden (EUF), instrumentet för medlemskapsstöd (IPA) och grannskapsinstrumentet (ENPI). Dessutom kanaliseras stöd genom budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). De tematiska och geografiska instrumenten kompletterar varandra. EU:s redovisningssystem gör det svårt att systematiskt spåra resultat. I dagsläget möjliggör redovisningssystemet vare sig en samlad eller instrumentspecifik resultatredovisning av EU:s stöd till demokrati och mänskliga rättigheter som integrerar tematiska och finansiella aspekter och återger en samlad bild av de olika insatser som genomförs. Rapporten redogör därför för resultat per instrument. Förutsättningarna att analysera resultat inom demokrati och mänskliga rättigheter skiljer sig dock åt mellan de olika instrumenten.

Sverige är pådrivande i frågor som rör demokratisering, mänskliga rättigheter och rättighetsperspektivet i utveckling i en lång rad multilaterala organisationer. Urvalet av multilaterala organisationer (OHCHR, UNDP, Unicef, Världsbanken och IDEA) som har gjorts för

denna rapport baseras på de valda organisationernas relevans i förhållande till målsättningarna i Sveriges policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet. Granskningen har utgått ifrån de mål och resultatförväntningar som varje organisation har ställt upp och de utgångspunkter som har fastställts av FN eller i Världsbankens mandat. OHCHR bidrar specifikt till att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter utifrån sin roll att främja ett rättighetsperspektiv inom hela FN-systemet. UNDP har valts ut eftersom organisationen har ett brett och relativt öppet mandat att främja demokratiska institutioner och demokratisk utveckling som en integrerad del av fattigdomsbekämpning. Unicef har valts för att belysa hur en multilateral organisation arbetar utifrån ett specifikt rättighetsperspektiv. Eftersom Världsbanken inte har något explicit mandat att främja demokratisk utveckling eller mänskliga rättigheter, har regeringen valt att redogöra för resultat av det omfattande arbete som Världsbanken bedriver inom området god samhällsstyrning ("good governance").

International IDEA har valts ut i och med organisationens specialisering på demokratifrågor. Det är en mellanstatlig organisation, men kan inte likställas med FN och multilaterala utvecklingsbanker eftersom den inte har lika många medlemsländer.

Resultatanalysen baseras på resultatinformation i EU, UNDP, Unicef, OCHCR, Världsbankens och IDEA:s senaste tillgängliga årsrapporter. Utöver denna dokumentation har nio svenska utlandsmyndigheter<sup>6</sup> särskilt ombetts att rapportera om de multilaterala utvecklingsorganisationernas inklusive EU:s resultat och effektivitet på landnivå. Svenska utlandsmyndigheter i Geneve och New York, liksom det nordiska valkretskontoret vid Världsbanken i Washington, har också bidragit med rapportering om de fyra organisationernas verksamhet och syn på resultat på huvudkontorsnivå.

Under avsnitten om EU och de multilaterala organisationerna redovisas hur deras respektive arbete och resultat förhåller sig till regeringens policy för demokrati och mänskliga rättigheter. Exempel på insatser och resultat återges för EU:s arbete och respektive organisation. Slutsatser och lärdomar dras per avsnitt om EU, FN organisationerna och Världsbanken samt IDEA.

### 3 EU

Demokrati och mänskliga rättigheter är två av EU:s grundläggande värden, och ska också genomsyra de externa relationerna samt det gemensamma utvecklingssamarbetet. Detta fastslås i såväl Lissabonfördraget som det centrala policydokumentet "*European Consensus on Development*". Främjandet av dessa övergripande värden sker dels genom politisk dialog och diplomatiska initiativ, dels genom

<sup>6</sup> Afghanistan, Bangladesh, Colombia, DR Kongo, Mocambique, Tanzania, Ukraina, Zambia och Zimbabwe.

finansiellt stöd kanaliserat genom EU:s externa finansiella instrument. EU stödjer demokrati och mänskliga rättigheter genom ett flertal finansiella instrument i många olika länder och kontexter. Lissabonfördraget har medfört ökade möjligheter för EU att arbeta som global aktör, inte minst i främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter som nu är ett integrerat mål för EU:s yttre åtgärder.

EU:s arbete ligger i linje med regeringens tre prioriterade fokusområden: medborgerliga och politiska rättigheter, demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, samt demokratiseringens aktörer.

### 3.1 Sveriges roll och arbete

Regeringen anser att ett MR- och demokratiperspektiv bör genomsyra EU:s utvecklingssamarbete, och Sverige driver dessa frågor i EU-arbetet. Demokrati och mänskliga rättigheter prioriteras och bevakas i förhandlingar om policyer och program i rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och andra relevanta forum.

Genom dialog med övriga medlemsstater, kommissionen, EEAS och övriga relevanta aktörer verkar Sverige för att EU i största möjliga utsträckning ska beakta demokrati och mänskliga rättigheter i utformandet och genomförandet av sina policyer. Sverige förespråkar, i dialog med övriga aktörer inom EU, starkare stöd till insatser som främjar demokrati och mänskliga rättigheter inom EU:s utvecklingssamarbete. Sverige har varit den medlemsstat som tydligast drivit vikten av att säkerställa att jämställdhet genomsyrar genomförandet av utvecklingssamarbetet.

### 3.2 Resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter

Redovisningen i denna rapport bygger på senast tillgänglig information i EU årsrapport för 2010. Sveriges finansiella bidrag till respektive instrument är samma andel av instrumentets totalbelopp som Sveriges andel av medlemsstaternas totala inbetalningar till EU-budgeten. År 2010 bidrog Sverige med ca 2 809 miljoner euro till EU:s budget, vilket motsvarar ungefär 2,7 procent av medlemsstaternas totala inbetalningar (*total national contribution*), som uppgick till 103 415,6 miljoner euro. Sverige bidrog därmed med ungefär 2,7 procent av respektive externt finansiellt instruments totala storlek. Se tabell nedan för Sveriges ungefärliga bidrag till respektive instrument. Den verksamhet av instrumenten som är DAC-fähig finansieras av svenskt bistånd. Sverige bidrog till EU-biståndet var 2010 ca 2,8 miljarder svenska kronor och 2011 ca 2,4 miljarder svenska kronor.

<b>Finansiella instrument inom ramen för den reguljära EU-budgeten</b>	Implementerade betalningar 2010 (miljarder euro)/ instrumentets andel av Rubrik 4 enligt årsrapport för 2010 <sup>7</sup>	Sveriges andel av betalningarna 2010 beräknat efter Sveriges andel av medlemsstaternas inbetalningar till EU-budgeten (2,7 %)
Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR)	154,3 miljoner euro / 2,10 %	4.17 miljoner euro
Instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI)	1 952 miljoner euro / 26,61 %	52.70 miljoner euro
Granskapsinstrumentet (ENPI)	1 486,3 miljoner euro / 20.25 %	40.13 miljoner euro
Instrumentet för förmedlemsskapsstöd (IPA)	1 464,1 miljoner euro / 19.95 %	39.53 miljoner euro
Den gemensamma utrikes – och säkerhetspolitiken(GUSP-budgeten)	251,3 miljoner euro / 3.42 %	6.79 miljoner euro

Kommissionen tillhandahåller ingen samlad redovisning av medlemsstaternas finansiella bidrag till de respektive externa finansiella instrumenten. År 2011 betalade Sverige in 818 464 987 kronor till EUF.

### **3.2.1 European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)**

Det huvudsakliga tematiska instrumentet för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är EIDHR. Instrumentet har som syfte att stödja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen i länder som inte är medlemmar i EU. Instrumentet kompletterar och förstärker EU:s övriga externa bistånd genom att i huvudsak ge stöd via civilsamhällesorganisationer; ofta i länder där EU inte samarbetar direkt med regeringen. Via EIDHR finansieras exempelvis valobservationsmissioner, basstöd till FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna (OHCHR) och verksamhet som omfattas av EU:s riktlinjer för bl.a. MR-dialog, MR-försvare, dödsstraff, tortyr samt kvinnor och barn i väpnad konflikt. Instrumentet arbetar genom sin responsstrategi med främjandet av fem övergripande mål. Främjandet av mänskliga rättigheter i områden och regioner där dessa hotas, stärkt roll för civilsamhällesorganisationer som främjare av mänskliga rättigheter

7

och demokratiska reformer, dialog om mänskliga rättigheter och stöd för ökad transparens i demokratiska valprocesser. EIDHR är verksamt i 1300 projekt världen över och stödet kanaliseras genom projekt och program. I vissa avseenden är EIDHR likt Sveriges strategi för särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet. Det gäller bl.a. det faktum att delar av stödet utlyses genom öppna ansökningsförfarande och även att de har möjlighet att ge stöd till ett procentuellt sett väldigt litet antal insatser. Båda har också en komponent som möjliggör skyndsamma insatser på individnivå. Något som diskuterats är möjligheten att kunna ge stöd till av Kommissionen redan kvalitetssäkrade insatser som ansökt om stöd via EIDHR men som p.g.a. bristande resurser inte kunnat beviljas stöd.

### *Resultatredovisning*

Mellan 2007 och 2010 finansierade EIDHR fler än 60 projekt ämnade att bekämpa tortyr, till ett värde av 44 miljoner euro. Enligt en extern utvärdering av EU:s arbete med främjandet av mänskliga rättigheter har detta arbete bland annat haft framgång i Ecuador, Guatemala och Peru. Fokus låg på implementering av EU:s riktlinjer, rehabiliteringen av tortyroffer, träning i mänskliga rättigheter för domarväsendet och kriminalvårdare, inrättande av nationella förebyggande ramar, samt rättshjälp för att försvara offer från orättvisor.

EIDHR har bidragit till Plan International Sverige och deras projekt för att utbilda en poliskår som respekterar och skyddar både de mänskliga rättigheterna och barnens rättigheter i Islamabad, Pakistan. Projektet startade den 1 februari 2010 och pågår i 36 månader, bidraget uppgick till 214 548 euro. EIDHR har även bidragit till Moldavien efter de kravaller som pågick efter valet 2009. Projektet lanserades i landet och syftar till att uppmuntra politisk delaktighet bland underrepresenterade grupper och implementeringen av demokratiska reformer för att öka transparens och ansvarsutkrävande. Ytterligare exempel på insatser är 40 projekt i Angola mellan 2003 och 2010 inriktat på bl.a. övervakning av MR-situationen i landet, fortsatt stöd för grundläggande friheter och främjandet av sociala och ekonomiska rättigheter.

### *Bedömning*

Den korta implementeringsperioden för EIDHR:s strategipapper (2011-2013) medför att det är för tidigt att dra definitiva slutsatser vad gäller graden av instrumentets måluppfyllnad under nuvarande strategiperiod. En stor anledning till detta är bristen på tydliga resultatindikatorer som tenderar att vara för generella. Ett antal interna tematiska (t.ex. tortyr, dödsstraff, demokrati) utvärderingar har dock genomförts för att värdera instrumentets relevans och effektivitet.<sup>8</sup> Varje enskild tematisk utvärdering inbegriper en överblick av tidigare och pågående EIDHR-aktiviteter och bidrar med analyser och rekommendationer för utformandet av framtida strategier. Vidare publicerades under december 2011<sup>9</sup> en extern tematisk utvärdering av EU:s arbete för främjande av de

<sup>8</sup> Tillgängliga på [www.eidhr.eu](http://www.eidhr.eu)

<sup>9</sup> *Thematic Evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Evaluation for the European Commission, 2011

mänskliga rättigheterna under perioden 2000–2010, som påvisade att de tematiska instrumenten, EIDHR i synnerhet, betraktas som de mest användbara kanalerna för EU:s arbete på området. Utvärderingen tydliggör också att det finns en stor potential att i ökad utsträckning använda sig av de geografiska instrumenten vilket kan skapa synergier för det totala arbetet. Positiva aspekter på EIDHR som instrument är:

- 1) Möjligheten för EIDHR att verka självständigt utan tillstånd från samarbetslandets regering i känsliga politiska kontexter.
- 2) Instrumentets potential att nå lokala från staten oberoende aktörer.
- 3) Relevansen av de målsättningar som eftersträvas inom de tematiska instrumenten.
- 4) Möjligheten att anpassa insatser efter lokala förutsättningar och således göra specifika målformuleringar i olika länder eller regioner.
- 5) Det låga bidragsbeloppet som tillgängliggör samarbete med lokala gräsrotsinitiativ.
- 6) Den relativt stora medvetenheten om instrumentet hos lokala organisationer.

Den externt tematiska utvärderingen visade att det även finns strukturella begränsningar i instrumentet som negativt påverkar dess kapacitet att påverka MR-situationen i länder. Dessa inkluderar:

- 1) Den relativt begränsade resursallokeringen både till instrumentet i sin helhet men framförallt i respektive land.
- 2) Den korta implementeringsperioden för projekt som stöds.
- 3) Bristen på hållbarhet för insatser i länder med långvariga problem med omfattande brister i respekten för de mänskliga rättigheterna.
- 4) Auktoritära länders motstånd mot stöd för mänskliga rättigheter vilket bl.a. manifesterar sig i restriktiv lagstiftning vad gäller civilsamhällesorganisationers möjligheter att verka och att ta emot extern finansiering.

Utvärderingen visar därmed på ett antal tvetydigheter. Samtidigt som instrumentet tillgängliggör samarbete med gräsrotsinitiativ och når lokala aktörer i frontlinjen förefaller inte instrumentet uppnå sin potential på grund av instrumentets relativt små resurser givet det faktum att EIDHR verkar i ett väldigt stort antal länder. Insatsernas korta implementeringsperiod och bristen på hållbarhet i regioner och länder där det råder stor brist på respekt för de mänskliga rättigheterna. Slutsatsen är därför att instrumentet möjligtvis är lättillgängligt men mer finns att göra för att uppnå de hållbara konkreta resultat som eftersträvas.

De tematiska utvärderingar som gjorts pekar även på ett antal andra slutsatser. Bland annat är det angeläget med ökad dialog med och mellan olika aktörer, att det i översynen av projekten finns behov av en mer noggrann och systematisk extern och intern kontrollmekanism och att insatser riktade mot avgränsade frågor är mer troliga att uppnå resultat i specifika länder eller sektorer än bredare projekt som verkar globalt.

Den tematiska utvärdering som gjorts av insatser i Angola pekar på ett antal konkreta förbättringsutrymmen inom instrumentet. Bland annat uppfattas ansökningsförfarandet som byråkratiskt och svårt vilket kan avskräcka mindre civilsamhällesorganisationer från att ansöka. Den



huvudsakliga finansieringen har gått till internationella CSO:er även om det är mer kostsamt än att samarbeta med lokala CSO:er, nätverk eller plattformar vilka skulle kunna ha stort inflytande på MR-situationen i Angola. Avslutningsvis pekar rapporten på att bristen på uppföljning från EU-delegationen gör det svårt att värdera hur effektivt projekt är administrerade. En översyn av detta förfarande bör ske, särskilt med tanke på att den externa utvärderingen pekar på att det finansiella stödet genom EIDHR oftast kan utgöra en livlina för CSO:er som verkar för mänskliga rättigheter i en utsatt miljö. Detta är i synnerhet fallet för de CSO:er som inte tillhör internationella nätverk eller andra finansiella organ.

Operativa lärdomar kan dras från de tematiska utvärderingar som gjorts. Både interna och externa uppföljningsmekanismer inom ramen för det multilaterala samarbetet bör stödjas och uppmuntras; mer frekvent dialog med mottagande organisationer för att öka relevansen och även fokus på vissa särskilda frågor eller sektorer kan effektivisera arbetet och leda till mer synliga och mätbara resultat. Vidare kan även större satsningar under en längre implementeringsperiod på lokal nivå leda till mer effektiva resultat samtidigt som det är kostnadseffektivt. En kombination av insatser på lokal respektive global nivå liksom olika arbetsmetoder såsom t.ex. påverkansarbete i kombination med kapacitetsutveckling.

Utlandsmyndigheternas (UM) intryck av det tematiska instrumentet EIDHR går isär. Somliga beskriver instrumentet som väl fungerande medan andra anser att instrumentet är tidsödande och byråkratiskt. Det framhålls av UM att samordning saknas mellan givarna för stöd till civila samhället vilket gör summorna svårhanterliga för lokala organisationer. Trots de påpekade bristerna anses instrumentet i sin helhet vara relevant rent substansmässigt.

### **3.2.2 Financing instrument for development cooperation (DCI)**

DCI kanaliserar geografiskt stöd till länder i Latinamerika, Asien och Sydafrika samt tematiskt stöd med vidare utvecklingsfokus som komplement till detta. Stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är vägledande för instrumentet.

Inom ramen för DCI finns geografiska program som stödjer samarbete med 47 utvecklingsländer i Latinamerika, Asien och Centralasien, Gulfregionen (Iran, Irak och Jemen) och Sydafrika. Därtill finns tematiska program vars användande inte är begränsat på samma sätt som de geografiska. De tematiska programmen stödjer exempelvis åtgärder relaterade till miljö och en hållbar hantering av naturresurser, ickestatliga aktörer, livsmedelssäkerhet samt migration och asyl.

#### *Resultatredovisning*

I EU:s årsrapport 2010 redogörs för en mängd åtgärder inom ramen för DCI. Framsteg identifieras i de geografiska programmen. Exempelvis i Latinamerika, där 40 procent av befolkningen fortfarande lever i fattigdom och där omfattande inkomstskillnader kvarstår, stödjer DCI kampen mot fattigdom genom att främja social sammanhållning och

stödja regional integration. Trots den stora ojämlikheten är Latinamerika på väg att uppnå millenniemålen gällande extrem fattigdom, barnadödlighet och tillgång till säkert dricksvatten och grundläggande sanitet. EU bidrar aktivt till att Latinamerika ska uppnå så många som möjligt av millenniemålen. Enligt EU:s årsrapport 2011<sup>10</sup>, går det bra eller mycket bra för 85 procent av programmen i Latinamerika, vilket innebär en ökning jämfört med tidigare år.

I EU:s årsrapport 2010 redovisas DCI:s verksamhet på ett omfattande sätt. EU:s rapportering gör det emellertid svårt att spåra specifika insatser resulterade till demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för instrumentet. Detta kan härledas till att dessa två områden inte återfinns som specifika allokeringssubjekt för de tematiska programmen inom ramen för instrumentet. Enligt EU:s årsrapport utgör ”social infrastructures”, som kan relaterats till demokrati och mänskliga rättigheter, den största utgiftskategorin för geografiska såväl som tematiska program. I årsrapporten framhålls att EU de senaste åren arbetat med att förbättra samstämmigheten, komplementariteten och synergieffekterna mellan de geografiska och tematiska programmen inom DCI.

### 3.2.3 Europeiska utvecklingsfonden (EUF)

EUF är EU:s huvudsakliga finansieringsinstrument för samarbetet med 78 länder i Afrika, Västindien och Stilla havet (de så kallade AVS-länderna) inom ramen för Cotonou-avtalet. EUF ligger utanför EU:s reguljära budget och finansieras därmed inte inom ramen för EU-avgiften. Medlemsstaterna gör därför separata inbetalningar till EUF. Sverige bidrar med en på förhand fastslagen procentuell andel på 2,74 procent av den nuvarande EUF, som är den tionde i ordningen. EUF-10, som löper över en sexårsperiod mellan 2008 och 2013, har en total storlek på cirka 23 miljarder euro. Cotonou-avtalet, som löper ut 2020, framhåller demokrati och mänskliga rättigheter som centrala värden.

#### *Resultatredovisning*

Enligt en extern utvärdering av EU:s arbete för främjande av mänskliga rättigheter<sup>11</sup> kan EU ha en komparativ fördel i möjligheten att föra dialog med tredje land i frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter. Detta var fallet när Etiopien skärpte lagstiftningen som reglerar det civila samhällets roll. Skärpningen reducerade kraftigt den utländska finansieringen som etiopiska organisationer kunde ta emot. Majoriteten av EU:s samarbetsprogram gällande mänskliga rättigheter, främst genom EIDHR, drabbades också. Men EU lyckades ändå efter långa diskussioner med regeringen få fortsätta finansiera civilsamhällesorganisationerna genom ett program finansierat inom ramen för EUF. Det var en trepartsstruktur med en projektstyrningskommitté bestående av en företrädare från regeringen, det civila samhället och EU som gjorde detta möjligt. Projektet kan ses

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/files/publications/europeaid\\_annual\\_report\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/files/publications/europeaid_annual_report_2011_en.pdf)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/2011/1298\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1298_docs_en.htm)

som exempel på EU:s potentiella komparativa fördelar att föra dialog om demokrati och mänskliga rättigheter. Skr. 2011/12:164

I förhållande till EUF framhåller den externa utvärderingen därtill att EU har en styrka i främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter i samverkan med regionala organisationer. Exempelvis stöttade EU, inom ramen för EUF, två (ECOWAS) Economic Community of West African States-initiativ; 1) stöttandet av fredsprocessen i Liberia samt 2) konfliktprevention och fredsbyggande i Nigeria. Samarbetet med ECOWAS bedöms kunna stärka demokratiska värden, respekt för mänskliga rättigheter och utvecklingen av en regional policy inom dessa områden. Det kan ses som positivt att EU kan samarbeta med regionala organisationer såsom ECOWAS.

Liksom för DCI saknas emellertid en regelbunden tematisk resultatredovisning avseende stöd till demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för EUF. I Kommissionens årsrapport från 2011 redogörs inte för några specifika demokratifrämjande åtgärder inom ramen för EUF. Sverige har vid upprepade tillfällen påtalat att resultatredovisningen för EUF behöver förbättras.

### **3.2.4 Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)**

IPA är det finansiella stödet till EU:s utvidgningspolitik och riktar sig till kandidatländer och potentiella kandidatländer på Västra Balkan<sup>12</sup> samt till kandidatländerna Turkiet och Island. IPA understödjer de politiska, ekonomiska och rättsliga reformer som krävs för EU-medlemskap. IPA-stödet är nära kopplat till den politiska utvidgningsstrategin och finansieringen ska riktas till de områden där reformbehovet enligt EU-kommissionens framstegsrapporter är som störst. Stärkandet av rättsstaten och reformering av den offentliga förvaltningen tillhör nyckelutmaningarna för utvidgningsländerna, varför insatser på dessa områden ingår – i olika omfattning och med olika inriktning beroende på land – i alla nationella/årliga IPA-program (utom Island). De regionala IPA-programmen innehåller insatser med inriktning mot demokrati och mänskliga rättigheter.

#### *Resultatredovisning*

Under 2011 har arbete bedrivits för att effektivisera IPA-stödet. Bland annat har förändringar genomförts för att förbättra styrning och uppföljning av pågående insatser. Styrdokumenten har givits ökat resultatfokus genom färre och tydligare prioriteringar, konkretare målformuleringar och tydligare indikatorer för uppföljning. I de reviderade styrdokumenten för IPA-stödet 2011-2013 utgör rättsliga och inrikes frågor samt förvaltningsreformer två av de prioriterade sektorerna. Stärkandet av kvinnors position i samhället samt åtgärder för att skydda de grundläggande rättigheterna för människor som tillhör minoriteter och sårbara grupper tillhör de horisontella frågor som skall beaktas inom ramen för alla insatser. För stödet till regionalt samarbete betonas bl.a. bekämpning av organiserad brottslighet och korruption,

<sup>12</sup> Kroatien, FYROM, Montenegro, Bosnien och Hercegovina, Serbien, Albanien, Kosovo

respekten för mänskliga rättigheter, yttrandefrihet samt stärkandet av civilsamhället.

I Albanien noteras positiva resultat beträffande skyddet av grundläggande rättigheter. Röstlängder kunde sammanställas genom upprättande av ett nationellt adressregister och ett nationellt civilståndsregister. Reformen av den albanska statspolisen stöddes av polisexperter från olika medlemsstater och bidrog till att förbättra förståelsen för att behandla fångar och häktade i enlighet med EU:s normer<sup>13</sup>. I Bosnien och Hercegovina genomfördes ett projekt för att öka öppenheten mellan den lokala förvaltningen och det civila samhället på kommunal nivå. Detta ledde bl.a. till inrättandet av transparenta mekanismer för utbetalning av kommunala medel till det civila samhällets organisationer samt intensifierat samarbete mellan myndigheter och organisationer. Ett projekt för att effektivisera kriminalvården genomfördes av Europarådet och innefattade bl.a. utbildning av 420 anställda, antagande av regelverk och ökat samarbete mellan kriminalvårdens personal och ministeriets tjänstemän. Vidare genomfördes en stor mängd delprojekt med fokus på social integration, jämlikhet mellan kvinnor och män, mänskliga rättigheter samt förbättring av situationen för minoriteter och sårbara grupper.<sup>14</sup>

IPA-insatser i Kosovo bidrog till vissa framsteg inom området skydd av minoriteter och sårbara grupper. Ett läger för romer i norra Kosovo stängdes och 130 flyktingfamiljer från minoritetsgrupper kunde återvända till Kosovo genom ett omfattande stödpaket och yrkesutbildning. På det rättsliga området genomfördes ett program för att främja en meritbaserad tillsättning av åklagare och domare. Programmet ledde till att väl kvalificerad personal utsågs till många viktiga poster inom rättssystemet. Stöd till gränspoliserna har innefattat utbildning av 750 poliser i syfte att förbättra deras kapacitet, stärka samordningen med grannländerna och närma sig EU:s rättsstatsprinciper. I FYROM noteras framsteg i arbetet för en professionalisering av den offentliga förvaltningen. Över 3 000 av de anställda utbildades genom seminarier och studiebesök. IPA-finansierad verksamhet bidrog till att ett nationellt system för utbildningssamordning inrättades och till att tjänstemännens kunskapsnivå höjdes inom upphandling, finansiell förvaltning och hantering av oegentligheter.

Goda resultat noteras i Serbien när det gäller skydd av personer som tillhör minoriteter eller sårbara grupper. Genom ett stödprojekt för flyktingar och internflyktingar erhöll ca 600 utsatta familjer boende och stöd till inkomstgenererande verksamhet. På sjukvårdsområdet fick ansvarig myndighet stöd för att erbjuda en säkrare, mer jämlik och kvalitetsinriktad sjukvård, i linje med EU:s system. Även i Turkiet har påtagliga resultat rapporteras på flera prioriterade områden, bl.a. grundläggande mänskliga rättigheter, jämlikhet mellan kvinnor och män och social integration. IPA-stöd om 2 miljoner euro finansierade lokala centrum för kvinnor för att minska ojämlikheten mellan kvinnor och män och höja kvinnans sociala, ekonomiska och politiska status i de minst

<sup>13</sup> Årsrapport 2010 s.15.

<sup>14</sup> Årsrapport 2010 s.15.

utvecklade regionerna. Genom kulturevenemang främjades kulturutbyte och motverkande av fördomar i Turkiet och EU. Det civila samhället stod i fokus i projektet ”Dialog med det civila samhället mellan EU och Turkiet – kulturella broar”.

I Montenegro slutfördes twinning-insatser inom rättsområdet för att stärka samarbetet mellan myndigheter i kampen mot organiserad brottslighet. Insatserna resulterade bl. a i ett övervakningssystem för att tackla organiserad brottslighet och en databas för att bekämpa penningtvätt. Positiva resultat noteras också på området skydd för flyktingar/sårbara grupper. Ett bidragssystem för boende, system för inkomstgenerering och specialanpassad utbildning gav direkt stöd till över 2 100 flyktingar och fördrivna personer. Den regionala skolan för offentlig förvaltning (Respa) i Danilovgrad öppnades 2010, och ger tjänstemän från förvaltningarna på västra Balkan möjlighet att få utbildning i linje med EU:s principer. Ett viktigt syfte är att förbättra det regionala samarbetet för reformering av de offentliga förvaltningarna.

### *Bedömning*

Det är ännu för tidigt att bedöma IPA-stödets resultat. Genomförandet har släpat efter under de första åren och få insatser är ännu helt avslutade. Svag administrativ kapacitet, hög personalomsättning och bristfälligt ägarskap i mottagarländerna är några av de största utmaningarna för uppnåendet av hållbara resultat. En sammanfattande utvärdering av komponent 1 (övergångsstöd och institutionsuppbyggnad) visar dock att programmen generellt sett är relevanta och har förutsättningar att få effekt, inte minst insatser för *acquis*-anpassning genom twinning-projekt<sup>15</sup>. I den senaste årsrapporten om IPA, som avser 2010, konstateras att resultaten under 2010 visar ”en stadig förbättring av strategiskt fokus och större inverkan av stödet”.

### **3.2.5 European Neighbourhood Policy (ENPI)**

EU:s grannskapsstöd ENPI syftar till att stärka politiskt samarbete samt öka ekonomisk integration mellan EU och dess grannländer i öst och syd. Instrumentet är utformat för att förverkliga målsättningarna i *European Neighbourhood Policy* som är ett politisk åtagande mellan EU och ländernas i dess grannskap. Insatser som är inriktade på stärkt demokrati, ökad rättsäkerhet samt mänskliga rättigheter är en av huvudprioriteringarna för instrumentet. Under 2011 slutfördes en större översyn av ENP, bl.a. med anledning av den arabiska våren. För länderna i södra grannskapet utvecklades ett nytt ramverk kallat ”Partnerskap för demokrati och ökat välbefinnande” där möjlighet till ökat marknadstillträde, ökad rörlighet och ökat andel av budgeten för utvecklingssamarbete skall göras tillgängligt för länder som genomför reformer som bidrar till ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

EU har under 2011 presenterat ett antal initiativ för att anpassa stödet inom ramen för ENPI till den nya politiken. En *Civil Society Facility* (CSF) omfattandes 22 miljoner euro för perioden 2011-2013 har skapats

<sup>15</sup> Partnersamverkan

för att bl.a. stärka civilsamhällsorganisationers kapacitet att föra dialog med regeringar och utkräva ansvar. Stöd till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter har också hög prioritet i de två särskilda program för grannskapet i syd; *Support for partnership, reforms and inclusive growth* (SPRING) vilket omfattar totalt 350 miljoner euro, samt öst; *Eastern Partnership Integration and Cooperation* (EAPIC) vilket omfattar 150 miljoner euro för perioden 2011-2013. Implementeringen av dessa program påbörjades under 2011 efter den så kallade ”mer för mer”-principen. Denna innebär att EU i väsentligt större omfattning än tidigare differentierar sitt stöd till samarbetsländerna utifrån deras reformansträngningar. Länder som går längst gällande demokratisk utveckling, rättsäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter skall ges mer stöd än andra. ENPI omfattar ca 12 miljarder euro för perioden 2007-2013. Det land som fått mest stöd genom SPRING är Tunisien.

### *Resultatredovisning*

Genomförandet av ENPI redovisas årligen i så kallade ENP Progress Reports som tar upp både politisk dialog med EU och EU-finansierat utvecklingssamarbete. Dessa har framförallt ett politiskt fokus och ger en översiktlig bild av samarbetsländernas framsteg inom ett stort antal sektorer och EU stöd till dessa. Rapporterna har redovisat konkreta resultat och även i flera fall kritiserat samarbetsländer som inte gör framsteg men tydliga samband mellan insatser och resultat på makronivå påvisas dock sällan. Dessutom saknas tydlig redovisning av resursallokering mellan sektorer, stödformer och insatser vilket gör resultatuppföljningen svår. Under 2011 inleddes arbetet med att utveckla rapporteringen av stödet genom ENPI. Detta är angeläget inte minst pga. av de krav på redovisning av resultat som tillämpningen av ”mer för mer”-principen kommer att kräva. Sverige har under en längre tid påtalat behovet av tydligare resultatredovisning i sin dialog med EU om ENPI och välkomnar därför detta. Den svenska bedömningen har varit att den breda tillämpningen av sektorbudgetstöd inom ENPI (ca 50–60 procent av det totala stödet) har inneburit en stor omställning av EU:s grannskapsstöd då det tidigare stödet framtill 2006 genom TACIS och MEDA tillämpade budgetstöd i endast begränsad omfattning. Rapporteringsmetodiken behöver fortfarande anpassas till denna utveckling, något som nu sker. Sverige har också ställt krav på att EU tydligare ska kunna visa på varför budgetstödet är det lämpligaste verktyget för implementering, något som bäst sker genom en tydlig och kostnadssatt resultatredovisning.

### **3.2.6 Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP)**

Sveriges engagemang i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser syftar ytterst till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet och därmed underlätta för en rättvis och hållbar global utveckling, vari främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter utgör en av beståndsdelarna. GUSP-budgeten används för finansieringen av aktiviteter inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. I praktiken handlar det om de civila delarna av EU:s

krishanteringsinsatser, stöd till icke-spridning och nedrustning, samt finansiering av EU:s särskilda representanter i världen (EUSR) vilka för närvarande är tio till antalet. Den i särklass största delen av budgeten ianspråkades för den civila krishantering.

### *Resultatredovisning*

De civila krishanteringsinsatserna varierar till inriktning och mandat och bidrar därmed i varierande utsträckning till måluppfyllelse på områdena för demokrati och mänskliga rättigheter. EU:s i särklass största civila krishanteringsinsats är EULEX Kosovo som pågått sedan 2008, i vars mandat det ingår att bistå de kosovariska myndigheterna i att utveckla och reformera rättsväsende, polis och tull. Insatsens framgångar är viktiga, inte bara för fred och säkerhet i EU:s närområde, utan också för utvecklingen av EU som fredsfrämjare. Bedömningar från insatsen visar att många av Kosovos institutioner nu fungerar mycket bättre och att insatsen därmed har en reell effekt på genomförandet av rättsstaten samt på utvecklingen av densamma. Bland andra insatser med mandat för utveckling av polis- och rättsväsendet kan nämnas EUPOL COPPS (de palestinska områdena), EUPOL Afghanistan och EUPOL RDC (Kongo). I andra EU-insatser vilar mandatets tyngdpunkt på gränsövervakning och utveckling av tullväsendet, exempelvis, EUBAM Rafah (gränsövervakning mellan Gaza och Egypten) och EUBAM Moldavien (gränsen mellan Moldavien och Ukraina). Andra insatser, exempelvis EUJUST LEX Iraq, har ett omfattande mandat som rättsstatsinsats för utbildning och främjande av samarbete mellan domstols-, åklagar-, polis- och kriminalsektorn.

EU:s krishantering har vuxit snabbt under de senaste åren. EU:s civila krishanteringsinsatser har i flera fall varit av avgörande betydelse för händelseutvecklingen i konfliktområden, exempelvis observatörsinsatserna efter fredsavtalen i Aceh (2005) och Georgien (2008). EU är i dag en omistlig aktör inom internationell krishantering till stöd för fred och säkerhet. Var och en av de insatser som EU leder och till vilken Sverige bidrar med personal bedöms ge ett viktigt, eller i vissa fall avgörande, bidrag till stabilisering i postkonfliktsituationer och reform av rätts- och säkerhetssektorn.

Sverige är verksamt genom personella bidrag till insatserna vilket är avgörande för Sveriges roll som en pådrivande och allsidigt engagerad aktör inom GUSP. Ett viktigt mål med bidraget är vårt inflytande över tillkomsten och utformningen av insatserna. Det svenska bidraget till EU:s fältinsatser har varit betydelsefullt för den snabba utvecklingen av EU som global aktör under de senaste åren. Bidraget har stärkt EU:s förmåga att engagera sig i fält till stöd för internationell fred och säkerhet.

### *Bedömning*

Inom EU finns ett omfattande arbete med erfarenhetsåterföring vad gäller samtliga civila krishanteringsinsatser. Någon extern utvärdering av insatserna, på uppdrag av EU:s medlemsstater, har inte genomförts ännu. Kommissionen ger i uppdrag åt externa experter att granska varje insats minst en gång vart femte år. Dessa utvärderingar har inte alltid varit helt tillfredsställande. Sverige strävar efter att externa utvärderingar av

insatsernas måluppfyllelse, resultat, kostnadseffektivitet och förutsättningar skall genomföras mer frekvent. Samtliga insatser ger regelbunden skriftlig rapportering till medlemsstaterna om sin verksamhet, såväl månadsvis som halvårsvis. Detta, jämte bra kontakter med EEAS civila planeringsdirektorat och flera genomförda fältbesök, har givit UD en god möjlighet att följa insatserna och fortlöpande bedöma deras värde.

### 3.3 Slutsatser och lärdomar

Enligt en nyligen presenterad extern utvärdering av EU:s arbete för främjande av de mänskliga rättigheterna under perioden 2000–2010<sup>16</sup> kan resultaten av EU:s arbete med demokrati och mänskliga rättigheter sägas vara blandade.

Kommissionen sägs å ena sidan framgångsrikt ha verkat för att integrera främjandet av de mänskliga rättigheterna som en del av EU:s externa arbete. I många länder bedöms EU gjort relevanta och värdefulla bidrag för att främja demokrati och mänskliga rättigheter. EU sägs ha visat goda resultat beträffande stärkandet av mänskliga rättigheter genom att använda en blandning av geografiska och tematiska instrument för att kunna bibehålla närvaro i svåra områden. Denna ”växelverkan” mellan geografiska och tematiska finansieringsmöjligheter sägs visa EU:s potential inom fältet. Den externa utvärderingen fastslår att EU har en komparativ fördel gentemot bilaterala givare genom sin blandning av diplomatiska verktyg, handel och finansiella instrument.

Å andra sidan identifierar den externa utvärderingen vissa systematiska begränsningar. Dessa sägs ligga i att EU inte använder sin potentiella makt och sitt inflytande på ett optimalt sätt. Därtill hävdas att uttalanden och deklARATIONER till förmån för mänskliga rättigheter inte alltid omsätts i effektiva implementeringsstrategier i praktiken. Den externa utvärderingen framhåller dessutom att dialogen kring mänskliga rättigheter generellt inte är strategiskt länkad till finansiella instrumenten, vilket anses göra att dessa inte förstärker varandra. Även om Kommissionen ökat sina ansträngningar för att främja mänskliga rättigheter genom de olika externa finansiella instrumenten för att stärka arbetet för mänskliga rättigheter finns ännu inte någon explicit strategi för hur detta ska ske. Ett arbete för att skapa ökad synergi mellan de olika externa finansiella instrumenten pågår inom EU, vilket kan ses som en positiv trend. Sverige verkar för att EU ska nå sin fulla potential i arbetet med främjandet av mänskliga rättigheter.

EU framhåller vikten av demokrati och mänskliga rättigheter i sitt utvecklingssamarbete. EU:s resultatredovisning inom området demokrati och mänskliga rättigheter är dock inte samlad. Det är svårt att få en lättöverskådlig och transparent översikt av de medel Sverige bidrar med genom EU-avgiften och hur dessa bidragit till EU:s verksamhet. Den finansiella redovisningen av EU:s budget är inte fullkomligt integrerad med den tematiska redovisningen inom de olika externa finansiella

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/2011/1298\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1298_docs_en.htm)



instrumenten. Det finns även utmaningar i tillgången på tematisk resultatuppföljning av demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för de geografiska instrumenten. En samlad tematisk redovisning skulle underlätta resultatuppföljningen av det arbete som utförs inom ramen för EU.

EU behöver utveckla ett enhetligt system som redovisar utvecklingsresultat. EU:s nuvarande system fokuserar främst på att mäta om insatserna genomförts på ett effektivt sätt och redovisar i mycket begränsad utsträckning resultat. Inom ramen för Agenda for Change och påfyllningar av EUF har Sverige tillsammans med andra medlemsstater lyft behovet av ökad resultatrapportering och analys. En stor del av det svenska biståndet går till EU. 2011 uppgick det svenska bidraget till EU till 2,5 miljarder svenska kronor. Sverige anser därför att det är viktigt att EU som stor biståndsaktör tar en ledande roll i resultatfrågan. I synnerhet bör det synliggöras hur prioriteringar relaterade till mänskliga rättigheter och demokrati fått genomslag i resultaten. Sverige verkar för att EU:s strategi för mänskliga rättigheter uppmärksammar detta behov av tydligare genomslag för mänskliga rättigheter i EU:s utvecklingspolitik.

Sverige driver fortsatt arbetet med EU:s transparensgaranti och vad den kommer att betyda för EU:s institutioner, finansiella instrument och medlemsstater. Vidare arbetar Sverige med att i respektive anvisning och förordning för de finansiella instrumenten få in hänvisningar till vikten av ökad transparens och EU transparensgaranti.

## 4 FN-organisationer och Världsbanken

### 4.1 FN:s<sup>17</sup> och Världsbankens mandat att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter

Det multilaterala systemets och FN:s arbete för att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i FN-stadgan (1945) och FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter (1948), som bl.a. säger att ”Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan skall uttryckas i periodiska och verkliga val, som skall genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt...”. Normer och standarder för demokrati och mänskliga rättigheter specificeras i FN:s konventioner, i synnerhet i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som fastställer hur individer kan utöva sina demokratiska fri- och rättigheter.

1993 års FN-konferens om mänskliga rättigheter i Wien innebar ett genombrott för FN:s arbete att aktivt stärka och främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i nya och framväxande demokratier, liksom i länder som befinner sig i övergång till demokrati. Som en följd av denna konferens bildades kontoret för FN:s högkommissarie för

<sup>17</sup> Sammanställningen av FN:s mandat är baserad på NORAD:s rapport 10/2010 Democracy Support through the United Nations, februari 2011

mänskliga rättigheter (OHCHR) och grunden lades för FN-systemets operativa stöd till demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter och ett rättighetsperspektiv som en integrerad del av utvecklingspolitiken.

Millenniemaålen (MDG) som antogs år 2000 innehåller inte specifika målsättningar när det gäller demokratisk utveckling eller mänskliga rättigheter, men själva Millennie-deklarationen understryker vikten av att stärka kapaciteten i alla länder att leva upp till principerna om demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Millennie-deklarationen uppmanar också medlemsländerna att garantera mer inkluderande politiska processer och deltagande av alla medborgare, vilket är ett erkännande av att formella demokratiska institutioner inte är tillräckliga i sig. Senare samma år antog FN:s generalförsamling en resolution (Promoting and Consolidating Democracy) som lyfter fram den roll som det civila samhället och lokalt medbestämmande har för att utveckla demokratin, liksom betydelsen av social sammanhållning och förbättrade sociala trygghetssystem. Resolutionen etablerade därmed en starkare länk mellan Millenniemaålen och demokratisk utveckling.

FN:s generalsekreterares rapport *In Larger Freedom* (2005) uppmanade FN-systemet att öka sina ansträngningar att stärka rättsstatens principer och att stödja demokratiska institutioner. Rapporten uppmanade till ett skifte i fokus i FN:s arbete från normsättande till stöd för att implementera demokratisk utveckling och skydda mänskliga rättigheter. 2005 års World Summit innebar ytterligare förtydliganden av FN:s syn på demokrati genom att slå fast att demokratier delar många egenskaper, men att det inte finns någon enskild demokratisk modell som passar alla samhällen. 2006 bildades FN:s råd för mänskliga rättigheter och den nya peer review-översynsmekanismen Universal Periodic Review (UPR) skapades för att underlätta granskningen av hur medlemsländernas lever upp till sina åtaganden i centrala konventioner.

Idag vägleds FN:s operativa arbete till stöd för demokratiutveckling av FN:s generalsekreterares tre s.k. Guidance Notes om stöd för rättsstatens principer (2008), konstitutionella processer (2009) och demokrati (2009). Generalsekreteraren framhåller, att det inte finns någon enskild demokratisk modell som passar alla samhällen och att förlagor inte kan importeras utifrån. Det framhålls att demokratiseringsprocesser måste byggas upp inifrån, med inhemskt ägandeskap och baserat på lokala normer och praxis. Generalsekreteraren framhåller även principen ”Do no harm”, dvs. att det finns en risk att påtryckningar utifrån kan äventyra demokratiseringsprocesser och framkalla social oro och våld. De tre styrdokumenterna slår fast att demokratisk utveckling är nära förknippat med FN:s tre huvudområden; fred och säkerhet, utveckling, och mänskliga rättigheter, samt att FN-systemet måste arbeta på ett enhetligt och sammanhållet sätt, även om de olika FN-organisationerna måste stödja och främja demokratiutveckling och mänskliga rättigheter utifrån sina respektive mandat och perspektiv. Ur ett fredsskapande och fredsbevarande perspektiv kan demokratiutveckling t.ex. vara ett medel för att skapa stabilitet, medan UNDP t.ex. främjar demokratiutveckling som ett led i fattigdomsbekämpning.

Stödet till multilaterala organisationer utgör en allt viktigare del av Sveriges utvecklingssamarbete och så även inom området demokrati och mänskliga rättigheter. Drygt hälften av Sveriges samlade bistånd gick 2011 via multilaterala organisationer, varav drygt en miljard svenska kronor var öronmärkta för området demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och jämställdhet. Därutöver bidrog Sverige 2011 med 462 miljoner svenska kronor i multi-bi-stöd till de delar av Unicefs arbete som inte fokuserade på humanitära insatser. Sverige verkar aktivt i såväl styrelsearbetet som på landnivå för att målsättningarna och perspektiven i regeringens policy om demokrati och mänskliga rättigheter ska beaktas i FN-organisationernas och Världsbankens arbete på landnivå. Sverige och likasinnade givare är också pådrivande för att dessa organisationers ska vidareutveckla och förbättra sin resultatrapportering och analys.

### 4.3 Trender i de multilaterala organisationernas sätt att arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter

Främjandet av demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsbyggnad har utgjort en betydande och växande del av FN:s och det multilaterala systemets utvecklingsstöd under de senaste årtiondena. Samtidigt är dessa områden en del av den internationella agendan för att stödja god samhällsstyrning – ”good governance”. Detta är ett mer begränsat begrepp än det som avses i regeringens policy för demokrati och mänskliga rättigheter. Det omfattar hur staters ska styras, vilka institutioner, regler och lagar som behövs, och hur dessa lagar och regelverk utformas, genomförs och följs. Världsbanken har inte något uttryckligt mandat att främja demokratiutveckling och mänskliga rättigheter men är mycket verksam för att främja god samhällsstyrning i vid mening. Inom FN-systemet finns det däremot riktlinjer<sup>18</sup> för hur samtliga operativa utvecklingsorganisationer ska integrera främjandet av mänskliga rättigheter i sina program.

Uppfattningen om vad som utgör stöd till området demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning har utvecklats och vidgats över tiden. I t.ex. UNDP: verksamhet har fokus kontinuerligt förflyttats från stöd till valprocesser, valövervakning och stöd till nationella valmyndigheter i snäv bemärkelse, till bredare insatser som stödjer främjandet av institutionella reformer och rättsstatens principer. Med tiden har de multilaterala organisationerna också vidgat sitt fokus till att omfatta stöd till det civila samhället och media, och under senare år har stödet till parlament, partier och demokratiseringens aktörer fått allt större betydelse. Inom Världsbanken har det skett en liknande utveckling och banken bidrar idag i praktiken till att främja deltagande av olika samhällsgrupper i beslutsfattande och stärka medborgares

<sup>18</sup> <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>

förutsättningar att utkräva ansvar, samt genom att främja reformer av rättssystem, motverka korruption och öka transparens i statsförvaltningen. Skr. 2011/12:164

#### 4.4 Vilka förutsättningar, begränsningar och komparativa fördelar har de multilaterala organisationerna inom området demokrati och MR?

Stöd för att påverka demokratiutvecklingen i ett land, t.ex. genom att stärka de nationella parlamentens eller oberoende medias roll, har följder för maktbalansen i ett land och måste ses som en i grunden inrikespolitisk process där utomstående biståndspolitiska aktörer har ett begränsat inflytande. Multilaterala aktörer som t.ex. Unicef har fördelen av att de har hög legitimitet som försvarare av de standarder, normer och konventioner som har utarbetats i mellanstatligt samförstånd inom FN. De betraktas som opartiska och kan därmed antas agera med större trovärdighet än bilaterala aktörer. Multilaterala aktörer kan också antas ha bättre förutsättningar att agera långsiktigt och med kontinuitet. Studier från både DFID och UNDP<sup>19</sup> visar t.ex. att det är viktigt att demokratistöd – för att ge hållbara resultat på effektnivå – bör genomföras långsiktigt över flera mandatperioder och vara tillräckligt flexibelt för att kunna anpassas till plötsliga politiska förändringar, nya aktörer och regeringsskiften. Väl genomtänkt programplanering och god kapacitet att övervaka och följa upp insatser anses vara andra viktiga framgångsfaktorer i arbetet att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Men de multilaterala aktörerna är också beroende av politisk uppbackning och stöd från bilaterala aktörer och givare för att få bra genomslag för svårare frågor i dialogen och kontakterna med värdlandet. De riskerar att framstå som svaga om de inte får detta politiska stöd eller om finansieringen av långsiktiga program blir alltför kortsiktig eller oförutsägbart. Exempelvis anser regeringen att UNDP ibland är alltför försiktig eller återhållsam i sin dialog med samarbetslandet om demokratifrågor eller mänskliga rättigheter. En anledning till återhållsamheten kan vara att UNDP vill upprätthålla en friktionsfri relation med den nationella regeringen så att resten av UNDP:s projektportfölj i landet inte äventyras.

Trenden med öronmärkt finansiering är ett växande problem för samtliga FN-organisationer eftersom detta leder till en stark fragmentering av finansieringen av FN:s operativa verksamhet. Denna praxis bidrar till ökad konkurrens mellan FN-organisationer och att mycket tid och resurser läggs på att säkerställa finansiering för den egna verksamheten. I förlängningen riskerar detta även leda till en ineffektiv arbetsfördelning, då organisationer som lyckats dra till sig finansiering inte gärna lämnar ifrån sig uppdrag, även om andra organisationer kanske skulle vara bättre lämpade att utföra dessa. Öronmärkningen leder också till ett kortsiktigt administrativt perspektiv och otrygghet när det gäller

<sup>19</sup> NORAD 10/2010, s 45

anställningar inom de multilaterala organisationerna, vilket inte främjar den långsiktighet och kontinuitet som arbetet att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter kräver.

Skr. 2011/12:164

#### 4.5 Att följa upp resultat av multilaterala organisationers verksamhet inom demokrati och mänskliga rättigheter

FN:s utvecklingsorganisationer och multilaterala utvecklingsbanker har på senare år, som ett resultat av påtryckningar från Sverige och andra givare, börjat arbeta mer strukturerat med hur de kan förbättra sin mål- och resultatfokusering. Syftet är dels att förbättra den interna resultatrapporteringen så att organisationerna har möjlighet att ta till sig lärdomar och fortlöpande förbättra sina program, dels att förbättra resultatredovisningen till både givare och mottagarländer.

Organisationerna har kommit olika långt i detta arbete och kvaliteten på resultatrapporteringen skiljer sig åt beroende på hur fokuserade och välformulerade deras strategiska planer, resultatramverk, budgetar och landprogram är och hur väl fungerade system de har för uppföljning av verksamheten. Tillgänglighet av relevant statistik i mottagarländerna, vilket är avgörande för att kunna mäta måloppfyllelse, varierar också avsevärt. Vissa organisationer har fortfarande stora utmaningar framför sig i detta arbete, medan andra, däribland Världsbanken, anses ha ett väl utformat system för resultatbaserad styrning. Organisationer med breda mandat (t.ex. UNDP och Unicef) tycks ha svårare att utarbeta fungerande resultatsystem än organisationer med mer tekniska (Världsbanken) eller specifika mandat (t.ex. OHCHR).

Trots att vissa framsteg har gjorts på senare år visar inte minst arbetet med denna rapport att de allra flesta organisationer – inklusive Världsbanken – fortfarande inte lyckas redovisa resultat i form av effekter på kort eller medellång sikt, utan i första hand redovisar aktiviteter och prestationer – dvs. vad de har gjort och inte vad de har uppnått. Sverige kommer därför fortsätta att driva på och stödja resultatarbetet inom de multilaterala organisationerna. Sverige anser att dessa organisationer bör koncentrera sig på koncisa och relevanta resultatrapportering istället för att ägna sig åt överskattad rapportering av resultat på aktivitets- och prestationsnivå eller åt skräddarsydd rapportering anpassad efter enskilda givares öronmärkta bidrag och rapporteringskrav.

För att kunna följa upp resultat av den verksamhet som multilaterala organisationer stöder krävs förutom tydliga och realistiska resultatförväntningar, robusta uppföljningsmekanismer som understöds av ett resultatramverk med relevanta mål, indikatorer och s.k. utgångslägen. Organisationernas oberoende utvärderingsfunktioner behöver också fungera. Inte minst bör utvärderingar användas som ett komplement till den löpande resultatrapporteringen för att man ska kunna dra slutsatser om vilka effekter som har uppnåtts på medellång och lång sikt.

När det gäller de multilaterala organisationernas möjlighet att rapportera om resultat inom området demokrati och mänskliga rättigheter står de inför liknande utmaningar som bilaterala utvecklingsaktörer, t.ex.

när det gäller att mäta komplexa förändringsprocesser eller för att avgöra om en viss insats har lett till ett visst resultat (attribution).

För det första kan man konstatera att resultatarbetet inte bara är en teknisk utmaning utan att det finns politiska aspekter måste beaktas i målformuleringar och uppföljning. När mandat och resultatförväntningar ska formuleras inom såväl FN-systemet som Världsbanken sker detta som en del av en mellanstatlig politisk process där målens tydlighet och därmed mätbarhet ibland får stå tillbaka för politiska hänsyn. Om målsättningar formuleras i alltför realistiska termer försvåras resultatarbetet ytterligare. Dessa hänsyn måste tas både på organisationsnivå och på landnivå.

Bristen på enighet om internationellt överenskomna definitioner av demokrati, demokratisk utveckling, eller vad som kännetecknar parlament eller partisystem på demokratisk grund kan göra det svårt definiera gemensamt överenskomna mål och att mäta resultat på detta område. Ju fler aktörer som är inblandade, desto svårare att enas om en arbetsdefinition av vad som t.ex. kännetecknar demokratisk utveckling.

Det är också erkänt svårt att finna lämpliga indikatorer och utgångslägen/baselines<sup>20</sup> då även valet av indikatorer och utgångslägen kan vara politiskt känsligt, särskilt på landnivå, och inte minst inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Till de försvårande faktorerna hör att resultat inom detta område är kopplade till den landspecifika miljön och aktörerna, att sambanden är komplexa och att de metoder man har för att mäta oftast inte gör det möjligt att fastställa vilka faktorer som leder till vilka resultat.

Även det faktum att de multilaterala organisationerna främst fokuserar på kapacitetsuppbyggnad inom demokrati och mänskliga rättigheter gör det svårt att mäta resultat. Det är dels komplicerat att mäta vilka resultat en viss insats för att bygga upp kapacitet har lett till, dels svårt att avgöra vem som har ansvar för att insatsen leder till resultat – den multilaterala organisationen eller mottagarlandet, eller i vissa fall den genomförande partnern? Används kapaciteten av mottagarlandet? Används kapaciteten effektivt?

Många av insatserna inom området demokrati och mänskliga rättigheter är av långsiktig karaktär och kan realistiskt sett endast uppvisa resultat på medellång eller lång sikt ("outcome" eller "impact"-nivå). Mot detta står givarnas krav på mer konkret årlig resultatredovisning – och det faktum att många givare endast erbjuder kortfristig finansiering. Ofta kan effekter av en viss insats endast uppvisas efter att insatsen har genomförts. Sverige är medveten om vikten av långsiktiga insatser och bidrar därför som regel med multi-bi-stöd som är fleråriga. Endast i undantagsfall (t.ex. när det gäller valstöd) är det stöd som ges från Sverige på kortare sikt än tre år.

Om man väl har lyckats mäta resultat över längre tid – antingen genom kvalitativa eller kvantitativa metoder, eller genom utvärdering – har det visat sig svårt att fastställa ett otvetydigt kausalt samband som visar att

<sup>20</sup> Försök har gjorts för att utveckla standarder, bl.a. har Världsbankens program för att stärka parlament utvecklat en uppsättning "Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures".

en viss aktivitet faktiskt har lett till ett konstaterat resultat. Detta beror på att förändringsprocesserna är komplexa och att flera andra samtidiga aktiviteter/faktorer kan ha påverkat resultatet.

Svårigheten att aggregera resultat på landnivå för att kunna uttala sig om vilka resultat en multilateral organisation har uppnått på global nivå bidrar till att organisationerna i första hand redovisar aktiviteter och prestationer för att exemplifiera eller illustrera resultat. Detta förhållningsätt är symptomatiskt för samtliga organisationer vilket reflekteras tydligt även i denna rapport.

Mycket talar därför för att resultatarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter, vilket ofta genomförs i form av kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna, måste baseras på en kombination av kortsiktig kvantitativ resultatrapportering, långsiktig kvalitativ utvärdering och enkäter/uppföljning med målgrupper. Detta görs i mycket liten utsträckning idag och framför allt inte systematiskt. Långsiktiga utvärderingar är inte bara viktiga för att kunna rapportera resultat på lång sikt utan möjliggör också ett klarläggande av orsakssamband och förbättrad resultatanalys och lärande. Studier som har granskat både bilaterala och multilaterala organisationers resultatredovisning pekar dessutom på att fokus när det gäller resultat bör flyttas från aktivitets- och prestationsnivån till istället att mäta effekter på medellång sikt (outcome-nivån). Givarna bör därför överväga på vilket sätt som de multilaterala organisationerna kan komplettera sin årliga resultatredovisning med långtidsutvärderingar och långtidsstudier.

Sveriges bedriver ett aktivt påverkansarbete på både styrelse- och landnivå för att målsättningar och perspektiv i regeringens policy för demokrati och mänskliga rättigheter ska beaktas i FN-organisationernas och Världsbankens arbete. T.ex. har Sverige verkat för att FN:s utvecklingsorganisationer ska arbeta med ett rättighetsbaserat angreppssätt (human rights-based approach) i all programmering och att organisationerna ska kunna mäta i hur stor grad denna aspekt integreras i verksamheten. Bl.a. har UN Development Group tagit fram gemensamma mätmetoder för detta syfte. Detta normativa arbete har kompletterats med insatser från Sverige och likasinnade givare för att stödja de multilaterala organisationernas arbete att förbättra sina resultatramverk och sin resultatredovisning. Bl.a. har styrelserna för UNDP, Unicef och UNFPA fattat principbeslut om att de framtida resultatramverken för perioden 2014-2017 ska utformas på ett sådant sätt att samtliga resultat ska kunna mätas och rapporteras på ett bättre sätt. Sverige och andra givare för nu en nära dialog med dessa organisationer om vad som krävs för att de ska kunna uppfylla de krav som givarna ställer.

#### 4.6.1 UNDP

##### *UNDP:s mandat och verksamhet*

FN:s utvecklingsprogram, UNDP, verkar för demokratisk utveckling genom att främja samhällsdeltagande, civilt engagemang och politisk dialog. Detta görs genom arbete för att stärka de demokratiska institutionerna såsom parlament, offentlig förvaltning och rättssystem. Ledord för UNDP:s arbete med demokratisk samhällsstyrning är inflytande, deltagande samt fria och rättvisa val. UNDP arbetar med ett rättighetsbaserat angreppssätt i all programmering. Detta ska således genomsyra alla program och projekt som organisationen företar sig. Det innebär i praktiken bland annat att fattiga människor och grupper involveras i såväl planering som genomförande av programmen samtidigt som de kontinuerligt informeras och utbildas om deras grundläggande rättigheter.

I enlighet med UNDP:s strategiska plan 2008-2011 ska UNDP verka för att fördjupa demokratisk utveckling på nationell nivå i de fall där nationella regeringar ber om UNDP:s stöd. UNDP kan stödja system/institutioner på nationell, regional såväl som på lokal nivå. Viktigast för UNDP är att arbetet inom detta område är grundat i de övergripande principerna för mänskliga rättigheter. För att säkra att så är fallet samarbetar UNDP bland annat med Högkommissarien för mänskliga rättigheter (OHCHR). Den strategiska planen indikerar även tydligt att UNDP har en nyckelroll i att främja inkluderande demokratiska politiska processer. Brett deltagande i dessa processer är angeläget för att säkerställa att fattiga människors deltagande i den demokratiska beslutsprocessen och därmed deras möjlighet att påverka sin egen utveckling. UNDP:s arbete med demokratisk samhällsutveckling är särskilt angeläget i post-konfliktländer eller i andra länder där de sociala strukturerna genomgått svåra prövningar. För att uppnå målet om en stärkt och fördjupad demokrati samarbetar UNDP i dessa länder med andra FN-aktörer såsom avdelningen för fredsbevarande operationer (DPKO).

Området mänskliga rättigheter är kontroversiellt i FN-sammanhang. Mot denna bakgrund innehåller beslutet om UNDP:s strategiska plan 2008-2011 en tydlig hänvisning till att samtliga FN-organ, inklusive UNDP, ska verka för att mänskliga rättigheter ska genomsyra hela FN-systemet. Dock finns även ett tillägg om att UNDP inte har någon normativ eller övervakande roll vad gäller hanteringen av MR-frågor inom FN-systemet. Denna roll har istället fallit på OHCHR. Regeringen konstaterar att denna arbetsfördelning är rimlig då det kan vara svårt för en enskild organisation att samtidigt både övervaka och driva denna slags frågor.

I förhållande till regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter är UNDP:s mandat och arbete av hög relevans för alla tre fokusområdena. Beroende på den specifika situationen i olika länder så bedriver UNDP verksamhet inom samtliga av de av regeringen



identifierade fokusområdena även om merparten av organisationens insatser ryms inom fokusområdet demokratins och rättsstatens institutioner.

2010/2011 hade UNDP en total programbudget på ca 4,8 miljarder US-dollar. Av dessa gick ca 1,2 miljarder US-dollar till arbete med demokratisk styrning. Med undantag för organisationens direkta arbete med fattigdomsminskning och uppnåendet av millenniemålen (som utgjorde ca 1,3 miljarder US-dollar av organisationens utgifter) var demokratiportföljen näst störst. Sveriges bidrag år 2011 uppgick till totalt 1,7 miljarder kronor, vara 689 miljoner svenska kronor i kärnbidrag. Ungefär 312 miljoner svenska kronor var öronmärkta/uppskattas ha gått till området demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter.

### *Resultatredovisning*

UNDP:s resultatredovisning för år 2010/11 sker utifrån 2008-2013 års strategiska plan och resultatramverk. På grund av politiska motsättningar kunde UNDP:s styrelse inte enas om att inkludera resultatförväntningar på effektnivå, indikatorer (utöver att man är verksam inom ett visst antal länder) eller utgångslägen när den strategiska planen antogs 2007. Detta gör att resultatramverket är inkomplett och illa rustat att redovisa aggregerade resultat. UNDP redovisar därför i första hand resultat i form av aktiviteter och prestationer. Ett principbeslut i UNDP:s styrelse 2011 banar dock vägen för ett komplett resultatramverk från och med den strategiska planen 2014-2017.

Trots de stora brister som finns när det gäller UNDP:s förmåga och förutsättningar att redovisa resultat kan regeringen konstatera att organisationen bedriver ett omfattande och uppskattat arbete till stöd för demokratiutveckling, valprocesser och mänskliga rättigheter. Under 2010 stödde UNDP 128 länder med demokratisk samhällsstyrning. 60 länder fick stöd med genomförandet av valprocesser och 123 länder mottog stöd för att genomföra anti-korruptionsåtgärder.

Under de senaste åren har UNDP i ökande grad fokuserat på politiskt deltagande bland kvinnor och kvinnornas roll för gott samhällsstyre. Sådana insatser har bidragit till tydliga resultat, till exempel i Burundi där riktade insatser för att stärka kvinnors deltagande i demokratiska processer har varit bidragande till att ett rekordhøgt antal kvinnor valdes in i parlamentet (34 av 106 platser). Det är av naturliga skäl svårt att uppskatta de direkta resultaten av UNDP:s arbete med kvinnligt deltagande i de nationella valen, men uppskattningar gör gällande att det var av betydande vikt för att nå det nationella målet med minst 30 procent kvinnor i parlamentet. Som exempel så anordnade UNDP, tillsammans med UNIFEM, ett antal workshops/seminarier inför valet där man tillsammans med den burundiska kvinnorörelsen utarbetade en handlingsplan för att främja kvinnligt deltagande och kvinnlig representation. Utifrån denna handlingsplan fokuserade UNDP sedan insatserna på registrering av röstberättigade kvinnor såväl som på kapacitetsstöd till de som var intresserade av att kandidera. Detta ledde i sin tur till att fler kvinnor ställde upp och valdes. Noterbart är UNDP även efter valet erbjöd de kvinnor som blivit invalda kapacitetsstöd så att de skulle kunna vara effektiva på sina nya positioner.

Ett konkret exempel på hur UNDP arbetar med samhällsstyrningsfrågor med målet att främja demokrati och mänskliga rättigheter är det stöd som organisationen gett till konstitutionsprocessen i Zimbabwe. Målet med projektet är att bidra till genomförandet av en folkligt ledd konstitutionsprocess som leder till ett grundlagsförslag som garanterar demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Projektets slutmål är ett av parlamentet godkänt utkast till grundlag om vilket det sedan ska hållas folkomröstning. Projektet har kantats av förseningar och komplikationer vilket inte alla kan härledas till UNDP utan snarare till den komplexa politiska miljön i landet. Dock har de 10 bilaterala givarna som stödjer projektet vid några tillfällen tvingats stoppa utbetalningar till UNDP på grund av att organisationen inte kommunicerat tillräckligt väl om pågående processer inom ramen för projektet. Bedömningen är att dessa svårigheter har berott dels på kapacitetsproblem på UNDP-kontoret i landet samt att UNDP haft en tendens att vilja stå närmare regeringen än givarna och att man därmed vid vissa tillfällen valt att inte dela med sig av all relevant information, vilket Sverige har kritiserat. UNDP har under projektets gång bättre sig vad gäller kommunikationen med givarna, och projektets alla delmål har uppnåtts. Då projektet ännu pågår är det än så länge omöjligt att förutspå om det övergripande målet kommer nås. Sverige anser att UNDP trots de uppenbara svårigheterna bör prioritera ansträngningarna att uppnå resultat på detta område.

Ett annat exempel rör Somalia, där inbördeskrig och avsaknaden av en central regering har lett till att landet har haft svårt att bygga upp och utvidga sin rättssektor. 2009 gav UNDP stöd till Somalias program för ”Rule of Law and Security” i syfte att förbättra säkerheten i landet, rätts säkerheten och tillgången till rättsväsendet. Mobila domstolar infördes och resulterade i ökad tillgänglighet till det formella rättsväsendet på landsbygden. Den förbättrade tillgängligheten ökade antalet förhör med 64 procent på ett år.

I Guatemala blev UNDP ombedda att stödja processen att välja och utnämna en ny justitieminister. Anledningen till detta var att processerna tidigare hade präglats av korruption och dåliga resultat som följd. UNDP satte samman en verkligt oberoende panel som fick i uppdrag att granska kandidaterna till posten innan ett utnämmande kunde göras. Resultatet av insatsen blev att den nya justitieministern drev en mycket hårdare agenda mot organiserad brottslighet och att MR-brott inte längre kan anses omfattas av straffrihet.

### *Dialog som verktyg att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter*

Som noterats i rapporteringen från svenska utlandsmyndigheter har UNDP vid vissa tillfällen fått ta emot kritik för att man som organisation inte varit stark nog i dialogen med regeringar om MR- och demokratifrågorna. Många givare, inklusive Sverige, har betonat vikten av att UNDP kontinuerligt för en nära dialog med regeringar om dessa viktiga frågor. Att UNDP ibland drar sig för att engagera sig för djupt i kontroversiell dialog med en regering om MR- och demokratifrågor kan med stor sannolikhet bero på att man befärar att detta kan få negativa konsekvenser för organisationens landprogram i övrigt. Således vilar även en del av ansvaret för detta på givare som i allt högre grad, oftast

via öronmärkt finansiering, ber UNDP att engagera sig i sektorer och frågor som inte faller inom kärnan i organisationens mandat. Sverige menar dock att UNDP:s verksamhet bör bedrivas inom ramen för det mandat som anges i den strategiska planen för 2008-2013, där demokrati- och MR-frågor ingår. Regeringen hade dock gärna sett att dessa frågor hade prioriterats högre i UNDP:s strategiska plan.

#### *Sammanfattande bedömning av resultat*

I Sveriges strategi för samarbetet med UNDP för åren 2010-2013 framhålls bl.a. att UNDP bör fokusera ytterligare på organisationens tydliga komparativa fördelar, såsom demokratisk samhällsstyrning, samt att UNDP aktivt ska driva rättighetsfrågorna, inklusive det rättighetsbaserade angreppssättet i all programverksamhet. Trots bristerna i resultatrapporteringen är regeringens helhetsbedömning att UNDP har uppnått goda resultat i arbetet med demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. UNDP:s breda fältnärvaro och långa erfarenhet av att arbeta med demokratifrågor innebär att man har mycket expertis om dessa frågor inom organisationen och denna expertis tycks utnyttjas väl. UNDP ses i flertalet länder som en neutral aktör som på grund av detta kan ha goda relationer med alla relevanta aktörer såsom regering, opposition, civila samhället och privata sektorn. UNDP som organisation har generellt en hög grad av respekt inte bara i värdländerna utan också i givarländerna.

UNDP uppvisar dock svagheter som påverkar dess resultat på detta område. En sådan svaghet är att organisationen trots sitt breda mandat har förhållandevis små resurser för att verka för demokrati och mänskliga rättigheter i många av programländerna. UNDP präglas också ofta av långsamma beslutsprocedurer och kritiserar ibland för bristande samordning med andra givare, vilket kan ha negativa följder för biståndseffektivitet och harmonisering. En strategisk fråga som lyfts fram i svenska utlandsmyndigheters rapportering om UNDP:s verksamhet är att UNDP inte i tillräckligt hög grad fokuserar på lokal kapacitetsuppbyggnad, utan ofta väljer att driva program och processer med egen personal eller inhyrda konsulter, med negativa följder när det gäller kostnadseffektivitet. Regeringen har inom ramen för konsultationer med UNDP:s ledning framfört kritik mot UNDP:s arbete med rättighetsfrågorna då organisationen i vissa fall har ansetts vara allt för passiv vad gäller att diskutera ”svåra” frågor med värdregeringarna. Kritiken har handlat om att UNDP dragit sig för dialog om dessa frågor med rädsla för att mista den goda relationen med värdregeringarna. Även om det finns viss kritik kan konstateras att hittills har över hundra länder bett om UNDP:s stöd för att arbeta med det rättighetsbaserade angreppssättet.

En samlad bedömning är att UNDP har en viktig roll för främjandet av den globala demokratiagendan. Dock finns som redovisat ovan ett antal utmaningar som organisationen måste bemöta för att man ska få full utdelning för den kompetens och de möjligheter som man besitter för vidare arbete inom området. Vad som framkommer i flera länder är en bild som beskriver UNDP:s arbete som otillräckligt i vissa avseenden, framför allt vad gäller kapacitet och kunskap (man har inte alltid personal med rätt kvalifikationer på plats) samt vad gäller kontakterna med

regeringar. Dock framgår också i de flesta fall att det inte finns någon annan aktör som skulle kunna utföra UNDP:s arbete inom demokrati, MR och rättighetsområdena.

Regeringens bedömning är att UNDP har en bit kvar vad gäller att rapportera om uppnådda resultat på ett tillfredsställande sätt. Det här sättet att tänka finns ännu inte i organisationens ryggmärg och det är därför viktigt att Sverige och andra givare, med sikte på att utforma nästa strategiska plan, fortsätter att argumentera för vikten av resultatfokus i planering, genomförande och rapportering.

Ett av de områden där UNDP måste stärka sig internt gäller just rapportering av uppnådda resultat snarare än av genomförda aktiviteter. Det påverkansarbete som Sverige bedriver för att UNDP ska förbättra sitt framtida resultatarbete måste därför fortsätta. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av de diskussioner som fördes vid det fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan i slutet av 2011. Inom det multilaterala systemet har UNDP också fått en nyckelroll i det fortsatta arbetet med att främja ökad biståndseffektivitet på landnivå, vilket Sverige ser som ett högprioriterat område. Det bör också framhållas att en organisation som UNDP inte ensam kan driva MR- och demokratifrågor på landnivå och att vi därigenom ska förvänta oss slående resultat. För att kunna driva dessa frågor inom ramen för ett rättighetsbaserat förhållningssätt behöver UNDP politiskt stöd av andra multilaterala organisationer såväl som av bilaterala aktörer.

Sammantaget genomför UNDP värdefulla insatser genom sitt rättighetsbaserade arbete och sina program som fokuserar på demokrati och mänskliga rättigheter. Trots organisationens omfattande verksamhet inom områden som stöd till valprocesser, demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter, rapporterar inte UNDP på ett tillfredsställande sätt om de resultat man uppnår på detta område. Sverige verkar därför aktivt för att UNDP i den kommande strategiska planen för åren 2014-2017 ska ges bättre förutsättningar att hantera resultatrapporteringen på ett mer adekvat sätt.

#### **4.6.2 UNICEF**

##### *UNICEF:s mandat och verksamhet*

Unicefs mandat utgår från FN:s konvention om barnets rättigheter och omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter, som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Unicef verkar för fattigdomsbekämpning och bidrar till förverkligandet av barnets rätt till överlevnad, utveckling, trygghet och inflytande. Unicefs tydliga mandat och prioriteringar samt goda globala närvaro och starka legitimitet utgör en god grund för att bidra till positiva utvecklingsresultat.

Unicefs mandat att främja och stärka skyddet för barns rättigheter, bland annat genom att integrera ett rättighetsperspektiv, ligger väl i linje med mål och inriktning för den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter.

Unicefs strategiska plan 2006-2013 har fem prioriterade områden och resurserna är fördelade enligt följande: barns överlevnad och utveckling 51 procent; grundutbildning och jämställdhet 21 procent; hiv/aids och

barn 6 procent; barns rätt till skydd från våld, exploatering och utnyttjande 10 procent; påverkansarbete och partnerskap för barnets rättigheter 11 procent samt övrigt. Rättighets- och jämställdhetsperspektiven ska genomsyra all verksamhet. Inom varje område finns ett antal mål och insatser definierade samt indikatorer för att mäta resultat. Verksamheten omfattar såväl tillhandahållande av tjänster och material, som påverkansarbete för normförändringar och tekniskt stöd för att bygga nationell kapacitet.

2011 bidrog Sverige med 480 miljoner svenska kronor till Unicefs reguljära budget. Förutom bidrag till Unicefs reguljära budget ger Sverige via Sida flera så kallade multi-bi-stöd till Unicef, vilka 2011 uppgick till totalt 732 miljoner svenska kronor, varav humanitärt stöd uppgick till 270 miljoner svenska kronor.

### *Resultatredovisning*

Unicef var ett av de första FN-organen som övergick från ett behovsperspektiv till ett rättighetsperspektiv på insatser, utvecklingsresultat och rapportering. Övergången från behovsperspektiv till rättighetsperspektiv har inneburit att Unicef numera definierar verksamheten som ett bidrag till regeringars ansvar och satsningar för att förverkliga barnets rättigheter. Det rättighetsbaserade förhållningssättet innebär vidare att barnkonventionen med flera konventioner samt principerna icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och -utkrävande ska vägleda Unicefs utvecklingsinsatser.

Unicef har aktiviteter i 190 länder och ca 150 av dessa är programländer. Landprogrammen utgår från den strategiska planen men målen och insatserna anpassas efter lokal förhållanden. Även om Unicef har kommit långt i jämförelse med andra multilaterala organisationer kan mer göras för att rättighetsperspektivet ska få fullt genomslag i förhållande till samtliga prioriterade ämnesområden och geografiska områden. År 2006 ställde Unicef upp målet att 75 procent av de nya landprogrammen skulle utgå ifrån ett rättighetsbaserat förhållningssätt 2011. Målet uppnåddes redan år 2008, men den positiva utvecklingen har därefter stannat av.

Resultatrapporteringen används för att identifiera flaskhalsar och hinder. En särskild utmaning har varit att nå de mest utsatta och marginaliserade barnen. Denna uppgift har Unicef sedan år 2010 fäst särskild vikt vid och man har också skapat ett särskilt uppföljnings- och rapporteringssystem för att bättre kunna mäta resultat, identifiera hinder för utvecklingsresultat och anpassa åtgärderna efter behov. Cirka fyra procent av Unicef reguljära resurser går till denna extra satsning på jämlikhet och jämställdhet i 97 länder. Unicef satsar särskilt för att påverka attityder samt motverka normativa och ekonomiska hinder för barns åtnjutande av rättigheterna.

Unicef bidrar till demokrati och god samhällsstyrning genom att påverka lagstiftnings-, policy- och budgetprocesser samt genom kapacitetsstöd till nationellt institutionsbyggande och civilsamhället. I Moçambique har Unicef under 2010 bidragit till ny barnlagstiftning, en strategi för social trygghet med barnbidrag och inrättandet av ett sektorövergripande nationellt råd för barn.

Unicef gör även insatser för att öka barns och ungdomars deltagande i beslutsprocesser och policyutveckling. Utvecklingen varit långsamt positiv men från en mycket låg nivå. Detta beror bland annat på grund av bristande kapacitet hos Unicef, regeringar och andra partners. Få länder har lagar, policyer eller strategier för barns deltagande. På landnivå där Unicef har gett stöd till konventionsstaternas rapportering till FN:s barnkommitté har bland annat mobiltelefoni använts för att barns och ungas åsikter ska kunna kommuniceras till konventionskommittén. I Moçambique har bland annat teater använts för att engagera 750 000 enskilda individer, inklusive barn, i påverkansarbete för barnets rättigheter. I Zimbabwe har Unicef gjort det möjligt för 4 000 barn och ungdomar att delta i processen med den nya konstitutionen.

Ett av Unicefs mål är att alla barn ska ha rätt till utbildning av god kvalitet. Rätten till utbildning är centralt av såväl rättighets- som demokratiskäl. Trots att fler barn börjar grundskolan behöver mer göras för att nå de mest marginaliserade barnen och för att behålla barnen i grundskolan.

I till exempel Zimbabwe har Unicef (2010-2011) åstadkommit att alla skolbarn har tillgång till skolböcker till skillnad från vart tionde barn 2009. Unicef satsar särskilt på att öka utbildningens kvalitet samt på att ge stöd till flickor, barn med funktionsnedsättning och barn i särskilt utsatta situationer. Insatserna fokuserar bland annat på fri skolgång, utbildning av lärare och barnvänliga skolmiljöer. I Moçambique bidrog Unicef till att regeringen antog en ny plan för utbildningssektorn med starkt fokus på marginaliserade grupper och icke-diskriminering. För att förbättra utbildningens kvalitet genomfördes vidareutbildning av lärare och annan personal inom skolväsendet, sammanlagt cirka 6000 personer, och 1,3 miljoner barn, varav 48 procent var flickor, fick på initiativ av Unicef utbildning i livskunskap.

Unicef bidrar till demokratisk utveckling och förverkligandet av mänskliga rättigheter inte minst genom aktiviteter och program som främjar att barn får en bra start i livet. Till exempel främjar Unicefs program barnets rätt till födelseregistrering. Födelseregistrering är inte bara en förutsättning för att kunna planera social service, registrerade barn har också lättare att få tillgång till utbildning och hälsotjänster samt ökade möjligheter till politiskt deltagande i vuxen ålder. Unicef har framgångsrikt bidragit till användande av sms för att förbättra registrering av födda barn. År 2010 bidrog Unicef till att 13 miljoner barn registrerades (resultatet för år 2011 redovisas i juni 2012).

Alla former av våld och utnyttjande utgör ett allvarligt hinder mot barnets utveckling och åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Att ge skydd till barn som riskerar att utsättas för våld eller utnyttjande samt ge akut stöd, rehabilitering och utbildning till barn som blivit offer för våld och utnyttjande utgör därför en viktig del av Unicefs verksamhet. Unicef bidrar även till ökad kunskap om normer, värderingar och attityder som riskerar att förvärra barns utsatthet för våld, exploatering och utnyttjande.

Drygt 130 länder arbetar med stöd från Unicef för att på nationell och lokal nivå stärka sociala välfärdssystem och rättsväsende för att ge barn bättre skydd mot våld, utnyttjande och exploatering och ökad tillgång till rättvisa. I lika många länder har Unicef bidragit till goda alternativa former av omhändertagande av barn som saknar vårdnadshavare. Unicef

har också bidragit till att bekämpa handel med barn och könsstympning samt till lagstiftning mot skadligt barnarbete och alternativ för barn utnyttjade i sådant arbete.

I till exempel Zimbabwe har 500 000 barn i sårbara situationer, inklusive föräldralösa barn, fått tillgång till fri social service samt 10 000 barn offer för våld och utnyttjande fått stöd (2010-2011) genom Unicef. I Moçambique har en kartläggning av 143 barnhem genomförts vilket ledde till att 150 barn återintegrerades i ursprungsfamiljen och 15 barnhem stängdes. Unicef har vidare bidragit till att Moçambique antagit minimistandarder för institutionsvård av barn.

#### *Dialog som ett verktyg*

Unicefs rättighetsbaserade förhållningssätt till utveckling och omfattande aktiviteter på landnivå har främjat nära samarbete och dialog med regeringsrepresentanter, parlamentariker, representanter för andra multilaterala organisationer, privata näringslivet, akademiska institutioner, civila samhället samt barn och ungdomar. Unicef har utvecklat särskilda metoder för att kunna bedöma effektiviteten av olika typer av samarbeten, liksom för att uppskatta därmed sammanhängande kostnader. Cirka 10 procent av Unicef samlade resurser går till påverkansarbete och partnerskap för barnets rättigheter. Regelbundna och slumpmässiga mottagarundersökningar ska bidra till kontinuerliga förbättringar av resultaten av Unicefs partnerskap.

#### *Sammanfattande bedömning av resultat*

Unicefs resultat redovisas huvudsakligen i årsrapporten, men också i tematiska rapporter. Årsrapporten innehåller dock inte redovisning av alla resultat i förhållande till uppställda mål, vilket delvis beror på önskemål från Unicefs styrelse om att rapporteringen måste hållas kort och översiktlig. Från och med 2011 finns beslut om att respektive landprograms resultatrapportering ska vara offentlig och från och med 2014 kommer Unicef att ha ett nytt resultatramverk. Dessa ändringar av resultat- och rapporteringsramverket förväntas komma att underlätta uppföljning och bedömning av resultatuppfyllelse.

Sverige genomförde år 2011 en relativt omfattande bedömning av Unicef. Den samlade bedömningen är att Unicefs verksamhet är av mycket hög relevans för Sveriges prioriteringar inom utvecklingssamarbetet, inte minst inom området mänskliga rättigheter och demokrati. Bedömningen är vidare att Unicef har hög intern och extern effektivitet och uppvisar goda utvecklingsresultat. Unicef har god global närvaro och anses ha hög legitimitet. Unicef har ofta mycket nära relationer med respektive regering, vilket är nödvändigt då den nationella regeringen har det yttersta ansvaret för landets utveckling, men också kan resultera i att välbehövlig kritik uteblir.

### **4.6.3 OHCHR**

*FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheters mandat och verksamhet*  
 FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter etablerades 1993 genom en resolution i FN:s generalförsamling och högkommissarien är enligt

resolutionen den huvudansvarige tjänstemannen inom FN för mänskliga rättigheter. Högkommisariens kontor, OHCHR, som är en del av FN-sekretariatet har i uppdrag att främja och stärka skyddet för mänskliga rättigheter. OHCHR är även sekretariat för FN:s råd för mänskliga rättigheter och dess tre ordinarie årliga sessioner, samt till systemet av konventionskommittéer. OHCHR har sitt huvudkontor i Genève och finns representerat globalt, med en fältnärvaro i över 50 länder. Denna närvaro är en kombination av egna OHCHR-landkontor och mindre OHCHR-komponenter i ett större FN-sammanhang, som exempelvis fredsbevarande uppdrag eller FN:s landkontor. Dessa har en viktig roll inte minst genom att övervaka och analysera det aktuella läget om mänskliga rättigheter.

Kontorets mandat att främja och stärka skyddet för mänskliga rättigheter, bland annat genom att integrera ett rättighetsperspektiv i alla delar av FN:s verksamhet, ligger väl i linje med mål och inriktning för den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Kontoret är relevant för policyns samtliga fokusområden. En stor del av OHCHR:s insatser på huvudkontoret och i fältverksamheten kan härledas till området ”medborgerliga och politiska rättigheter”. Verksamheten är också relevant för området ”demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer” och dess underområden att stärka statens försvar av de mänskliga rättigheterna och att utveckla ett fungerande rättsväsende. Det är relevant också för fokusområdet om ”demokratiseringens aktörer” och dess underområden att skydda försvarare av mänskliga rättigheter och att stärka kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande.

Kontorets årliga budget uppgick år 2010 till ca 180 miljoner US-dollar och finansieras dels genom FN:s reguljära budget, vilken står för ca 35 procent av kontorets verksamhet, dels frivilliga bidrag. Sverige har stött OHCHR sedan det grundades 1993. Det frivilliga, årligen återkommande bidraget hanteras av Sida enligt regeringens strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2011-2014 och uppgick 2010 och 2011 till ca 60 miljoner svenska kronor årligen. Sverige är idag den fjärde största bidragsgivaren till MR-kontoret efter USA, Norge och Nederländerna. Sveriges bidrag uppgår till knappt 5 procent av OHCHR:s totala budget och knappt 8 procent av de frivilliga bidragen.

### *Resultatredovisning*

OHCHR:s redovisning för 2010 baseras på den Strategic Management Plan som för perioden 2010-2011 anger 11 övergripande mål, global expected accomplishments, med tillhörande indikatorer. Det finns därtill 8 mål för de mer administrativa aspekterna av OHCHR:s verksamhet, global management output. Målen relaterar till tre typer av förändringar som kontoret vill bidra till genom sin verksamhet; förändring inom de nationella systemen för skydd av mänskliga rättigheter, förändring i de internationella skyddssystemen samt förändring i hur andra aktörer



involveras i arbetet med mänskliga rättigheter.<sup>21</sup> År 2010 var första gången man använde detta format med mål och indikatorer som ett mått för verksamheten. I årsrapporten rapporterar man mot dessa mål som har ett antal specificerade indikatorer.

De resultat som uppnått i arbetet med att nå målen redovisas genom konkreta exempel, grupperat i sex tematiska huvudprioriteringar; Diskriminering, Straffrihet och rättsstatens principer, Fattigdom och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Migration, Väpnad konflikt och otrygghet samt MR-mekanismer. Bland dessa resultat kan följande exempel lyftas fram.

*Diskriminering till följd av ras, kön, religion eller personer som är marginaliserade av olika skäl*

Under 2010 bistod OHCHR i upprättande av nationella handlingsplaner mot rasism i Benin, Bolivia, Costa Rica och Uruguay med resultatet att dessa länders nationella kapaciteter att främja jämlikhet mellan etniska grupper stärktes i och med att de nationella policyerna blivit tydligare på denna punkt. OHCHR har gett råd och stöd i Albaniens, Moldaviens och Bolivias lagstiftningsprocesser på detta område för överensstämmelse med internationella normer. Arbetet mot diskriminering av ursprungsbefolkningar har haft olika mekanismer till stöd, däribland en specialrapportör. Tack vare denna rapportör har Demokratiska republiken Kongo under 2010 stiftat Afrikas första lag på detta område.

Lagstiftningsprocesser pågår också i Ecuador och Mexiko med stöd från OHCHR. Ursprungsbefolkningar har även varit representerade när denna fråga har diskuterats i Central- och Latinamerika. Diskriminering av hbt-personer är ett annat område där OHCHR arbetat för att motverka diskriminering och brist på skydd. Högkommissarien har i offentliga uttalanden och i dialog med regeringar uttryckt oro över lagar som

- 21 1. Increased compliance with international human rights standards by all States entities, including national human rights institutions and the judiciary, as well as by domestic laws, policies and programmes.
2. Increased ratification of international and regional human rights instruments and review of reservations of international human rights instruments.
3. Justice and accountability mechanisms established and functioning in compliance with international human rights standards to monitor, investigate and redress civil and political as well as economic, social and cultural human rights violations.
4. Increased number of measures taken to improve access of discriminated groups, and particularly women, to justice and basic services.
5. Rights-holders, specially discriminated groups and particularly women, increasingly use existing national protection systems and participate in decision-making processes and the development and monitoring of public policies.
6. Increased compliance and engagement by States with UN human rights mechanisms and bodies (treaty bodies, special procedures, Human Rights Council/Universal Periodic Review).
8. International and regional human rights law and institutions progressively strengthened and/or developed.
9. Enhanced coherence and consistency of UN human rights mechanisms and bodies.
10. International community increasingly responsive to critical human rights situations and issues.
11. Increased integration of human rights standards and principles, including the right to development, into UN system policies and programmes with respect to development, humanitarian action, peace and security and economic and social issues.

diskriminerar och kriminaliserar hbt-personer. Man arbetar från OHCHR:s sida även genom den breda fältnärvaro man har, som i många fall finns i länder där systematisk negativ särbehandling av hbt-personer förekommer.

OHCHR har bidragit till att utveckla lagstiftning gällande kvinnors rättigheter och främja kvinnors deltagande i politiska processer i Afghanistan.

OHCHR arbetar genom sin fältnärvaro i över 20 länder för att främja funktionshindrades rättigheter. OHCHR har givit stöd i utarbetande av lagstiftning för att skydda deras rättigheter i Kamerun och Sierra Leone, och organisationens landkontor har övervakat och bistått i inkorporeringen av ”Convention on rights of persons with disabilities” (CRPD) i lagstiftning i Uganda, Colombia, Albanien, Södra Kaukasus, Kambodja och Papua Nya Guinea. Det regionala OHCHR-kontoret i Sydostasien och Stilla havsområdet har även harmoniserat 10 länders lagstiftning med CRPD.

*Straffrihet och rättsstatens principer (motverka straffrihet, stärkande av ansvarsutkrävande, rättsstat och demokratiska samhällen)*

OHCHR stödjer utvecklandet av internationella normer och standarder, samlar ”good practices”, utarbetar vägledningar och genomför kapacitetsutveckling. Som exempel på resultat som redovisas inom denna prioritering kan nämnas att rättegångar på Östtimor i större utsträckning genomförs enligt internationell MR-standard. Kambodja har börjat tillämpa en ny lag om fredliga demonstrationer med stöd av bl.a. OHCHR:s kontor i landet. OHCHR har även bedrivit ett arbete i att stärka de nationella MR-mekanismerna, såsom MR-kommissioner eller ombudsmannafunktioner, för att de ska leva upp till de internationellt överenskomna Parisprinciperna (vilka stipulerar oberoende, pluralism, tillgänglighet och en funktionell autonomi). Med stöd av OHCHR etablerades eller stärktes nationella MR-mekanismer i 52 länder däribland Afghanistan, Kamerun, Bahrain, Burundi, Kosovo, Liberia, Ryssland, Serbien och Uruguay. Här kan även nämnas det arbete som OHCHR bedriver för att etablera mekanismer för övergångsrättsliga i länder som befinner sig i en postkonfliktsituation, till exempel Burundi, Togo och Östtimor. OHCHR spelar även en rådgivande roll i relation till vallagar och bistår med valövervakning i FN-stödda valprocesser. OHCHR har även spelat en roll för det fortsatta arbetet för sanningskommissionerna i Östtimor, och organisationen har haft del i den offentliga debatten i Honduras som lett till skapandet av nationella mekanismer mot tortyr. En liknande utveckling har skett i Guatemala.

Organisationen har bidragit till att utveckla nationell lagstiftning kring vittnesskydd och skydd av brottsoffer i Argentina, Nepal och Uganda, vilket bland annat har medfört tillsättandet av en senior expertgrupp i Uganda, och ett regionalt möte på detta tema i Nepal. OHCHR har även arbetat för ett mer rättssäkert rättegångsförfarande och för att främja mänskliga rättigheter vid häktning och i fängelser. Under 2010 har OHCHR bidragit till förbättrade fängelseförhållanden i Kambodja, påbörjat implementeringen av en plan för att minska antalet intagna på överfulla fängelser i Burundi och bistått 60 unga demonstranter i Guinea med advokater.

Internationellt uppmuntrar OHCHR stater att ratificera Romfördraget och stöder enskilda organisationer som verkar för detta, samt ger, vid förfrågan, tekniskt stöd till stater om hur de ska utforma sin nationella lagstiftning för att implementera Romfördraget.

#### *Väpnad konflikt och otrygghet*

Inom ramen för denna tematiska prioritering arbetar OHCHR nära FN:s fredsmissioner och man har också stärkt den egna förmåga att snabbt kunna agera i akuta situationer, genom att tillsätta en intern ”Rapid Deployment Roster” med personal som har kompetens att utföra undersökningar och faktainhämtning i syfte att fastställa vilka MR-kränkningar som förevarit i ett särskilt fall. OHCHR menar samtidigt att detta arbete behöver stärkas ytterligare. Som specifika resultat kan nämnas Afghanistan där man kan konstatera att antalet civila dödsoffer sjunkit till följd av ett påverkansarbete från OHCHR/UNAMA:s sida om skyldigheten att skydda civila i konflikt. I Mexiko har OHCHR verkat för att man ska undvika att använda militären i polisiära syften, då de saknar rätt kompetens och utbildning, vilket ofta fått som konsekvens att militären gjort sig skyldig till MR-övergrepp. OHCHR:s Mexiko-kontor har även offentligt uppmanat till civila prövningar av fall där militär personal anklagats för MR-övergrepp.

OHCHR har även bistått med handledning vid val, då de bland annat har utbildat personal inblandad i valprocessen, såsom polis, med avseende på mänskliga rättigheter. Detta har skett i Ecuador, Liberia, Sierra Leone, Sudan och Georgien. Organisation har också bistått FN-observatörer och övervakat mänskliga rättigheter i samband med flertalet val i Afrika under 2010. Under 2010 har dessutom utbildningsseminarier hållits för parlamentariker i flertalet regioner för att fokusera på MR-aspekten i deras lagstiftande roll.

#### *Sammanfattande bedömning av resultat*

OHCHR är en central aktör i FN-systemet för att främja respekten för mänskliga rättigheter och har en nyckelroll i arbetet med att främja och skydda de mänskliga rättigheterna såväl i det Genèvebaserade arbetet som i sin omfattande fältverksamhet. Genom den fältnärvaro man har i ett 50-tal länder, såväl i egna landkontor som MR-rådgivare inom ramen för FN:s landkontor eller MR-komponenter i FN:s fredsmissioner, lyckas OHCHR nå goda resultat genom kapacitetsutveckling och genom sin rådgivande och stödjande roll i det praktiska omsättandet av staters åtaganden inom mänskliga rättigheter. OHCHR har ansvaret för FN:s arbete för mänskliga rättigheter som utgör en av tre grundpelare för FN, vid sidan om utvecklingsfrågor samt fred och säkerhet.

Personella och finansiella resurser är avgörande för att OHCHR ska kunna nå efterfrågade resultat. OHCHR:s personal besitter en stor sakkunskap och samlad kompetens inom mänskliga rättigheter. Kopplingen till FN:s mandathållare (specialrapportörer, individuella experter m.m.) som till exempel är akademiker eller yrkesverksamma jurister ger OHCHR ytterligare kompetens och legitimitet. Hög kvalitet, opartiskhet och trovärdighet är förutsättningar för OHCHR:s genomslag, effektivitet och förmåga att nå resultat.

Något som möjligen kan vara en begränsning är OHCHR:s storlek. I flera länder utgör man en liten del av FN:s landkontor. UNDP och OHCHR har dock under 2011 gemensamt lanserat en mekanism för att integrera en MR-aspekt genomgående i FN:s verksamhet. Detta utgör ett betydelsefullt steg i stärkande av mänskliga rättigheter i hela FN:s verksamhet. Trots sin relativa litenhet, med traditionella FN-mått mätt, har OHCHR en katalytisk roll och stor möjlighet till genomslag och påverkan i FN-systemet.

OHCHR:s verksamhet har under senare år genomgått en förändring mot ökad mål- och resultatstyrning, till följd av bland annat rekommendationer från oberoende utvärderingar av kontoret och påtryckningar från givarländer som Sverige. Nya metoder har tagits fram för strategisk styrning och för resultatredovisning, vilket förhoppningsvis kommer att leda till förbättrade möjligheter för kontoret att redovisa resultat på effektnivå. Enligt uppgift från kontoret kommer deras nya resultatmätningssystem som håller på att införas även göra det möjligt att redovisa resultat på en aggregerad nivå. OHCHR har själva utvecklat ett internt system för att mäta resultat i den löpande verksamheten, Performance Monitoring System. Systemet är helt nytt och håller för närvarande på att genomföras i organisationen med början hos landkontoren. Systemet har presenterats för en krets av länder och den initiala svenska bedömningen är positiv. Sverige fortsätter att följa denna utveckling nära.

En samlad bedömning ger vid handen att OHCHR når goda resultat genom de aktiviteter och projekt man valt att fokusera på. Dessa framstår som ändamålsenliga och väl valda. Det är positivt att man under de senaste åren lagt en ökad vikt vid en tydligare resultatredovisning och rapporterar mot de mål och indikatorer som ställts upp i den strategiska planen.

#### **4.6.4 Världsbanken**

För att kunna återge multilaterala organisationers verksamhet på ett rättvisande sätt kan det i vissa fall vara befogat att göra en bredare redovisning av organisationernas bidrag till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Av detta skäl har Världsbanken tagits med som ett exempel på en organisation som i praktiken och genom sitt arbetssätt verkar mot dessa mål, även om banken inte har något explicit mandat på detta område.

##### *Världsbankens mandat och verksamhet*

Världsbankens övergripande målsättningar är att främja fattigdom och minska fattigdomen. Verksamheten syftar till att öka levnadsstandarden samt att främja återuppbyggnad av ekonomier, internationell handel, investeringar för produktiva syften och produktivetsförbättringar samt utländska direktinvesteringar. Det sker genom att Världsbanken bistår med lån och gåvor, rådgivning och tekniskt stöd till medlemsländerna inom ett brett spektrum av områden, t.ex. infrastruktur, sociala tjänster och miljö.

Enligt stadgarna ska endast ekonomisk hänsyn tas vid beslut. Banken ska heller inte påverka politiska skeenden i ett land eller på annat sätt låta sina beslut påverkas av det politiska system som föreligger i enskilda medlemsländer. Det har länge rått delade meningar inom Världsbanken och mellan medlemsländerna huruvida att ta hänsyn till demokrati och mänskliga rättigheter är att beteckna som politisk inblandning eller inte.

Över tiden har Världsbankens verksamhet emellertid kommit att breddas. Detta är delvis en konsekvens av att utvecklingsbegreppet har förändrats, delvis en följd av att medlemsländerna har drivit på banken i en sådan riktning. Världsbanken bidrar idag i praktiken på olika sätt till främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för sitt kärnuppdrag. Det innefattar t.ex. att 1) förbättra fattiga människors tillgång till hälsa, utbildning, mat och vatten 2) verka för jämställdhet, främja deltagande av olika samhällsgrupper i beslutsfattande och stärka medborgares förutsättningar att utkräva ansvar 3) främja reformer av rättssystem, motverka korrupktion och öka transparens i statsförvaltningen. Världsbanken har vidare rigorösa regelverk för att undvika negativa sociala och miljömässiga effekter av projekt som banken finansierar. Dessa regelverk berör aspekter av mänskliga rättigheter. Banken har även en reviderad policy för allmänhetens tillgång till information, vilket skapar goda förutsättningar för ansvarsutkrävande.

Med utgångspunkt i regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter är Världsbankens verksamhet framför allt relevant för fokusområdet demokratins och rättsstatens institutioner, även om medborgerliga och politiska rättigheter samt demokratiseringens aktörer också berörs.

Världsbankens utlåning under budgetåret 2011 uppgick till 43 miljarder US-dollar. Stödet fördelades på följande sektorer: offentlig förvaltning och rättssystem 22 procent; transport 20 procent; hälsa och andra sociala tjänster 16 procent; energi och gruvnäring 14 procent; vatten, sanitet och flodskydd 11 procent; jordbruk, fisk och skog 5 procent; industri och handel 5 procent; utbildning 4 procent; finans 2 procent; samt it och kommunikation 1 procent. Av dessa sektorer är offentlig förvaltning och rättssystem samt hälsa och andra sociala tjänster av särskild relevans för arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter, även om det finns beröringspunkter inom andra områden. 2011 bidrog Sverige med totalt ca 3,7 miljarder svenska kronor till Världsbankens institutioner och samfinansieringsfonder.

#### *Samlad redovisning av resultat*

Givet svårigheterna att nå samsyn bland medlemsländerna kring frågan om mänskliga rättigheter, har regeringen valt att lägga särskild vikt vid att stärka kunskapen i Världsbanken kring att arbeta med ett rättighetsperspektiv. Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna bidragit till att etablera en samfinansieringsfond för mänskliga rättigheter år 2009. Sverige har bidragit med 30 miljoner svenska kronor till fonden. Fonden och dess medarbetare stödjer ett kunskapsprogram inom banken kring hur mänskliga rättigheter relaterar till bankens kärnuppdrag att främja ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning. Under 2009 och 2010 har bl.a. 27 s.k. task teams fått finansiellt och

rådgivande stöd. Exempel på en insats i fonden är stöd avseende rättighetsperspektivet i ett freds- och utvecklingsprojekt i Colombia som banken medverkar i. Utifrån fondens resultatredovisning bedöms resultat ha uppnåtts i att öka kunskapen kring tillämpningen av ett rättighetsperspektiv i de konkreta insatser som finansierats. Det är dock ännu för tidigt att bedöma resultat på landnivå och vilken bredare påverkan arbetet har haft.

Världsbanken har ett omfattande stöd till samhällsstyrning och anti-korruption. Förstärkt samhällsstyrning är ett av målen i Världsbankens långsiktiga strategi. Stödet syftar bl.a. till att stärka den offentlig-finansiella styrningen och nationella, regionala och lokala myndigheter, genom t.ex. reformer av regelverk, mekanismer för transparens och ansvarsutkrävande, samt kapacitetsuppbyggnad. Budgetåret 2011 utgjorde samhällsstyrning, där bl.a. antikorruption och stöd till rättsstatens institutioner ingår, bankens största verksamhetsområde med 22 procent av den totala utlåningen. Världsbanken har även tydliga riktlinjer för att säkerställa att god samhällsstyrning och anti-korruption genomsyrar stödet till andra verksamhetssektorer, såsom infrastruktur, energi, hälsa och utbildning. Banken arbetar också för att i högre grad använda ländernas egna institutioner och system i genomförandet och uppföljningen av stödinsatser, vilket kan förväntas bidra till att stärka dessa. Användningen av ländernas egna system för finansiell styrning ökade från 42 procent år 2005 till 62 procent år 2008.

Enbart i de 79 fattigaste länderna (s.k. IDA-länderna) stödde banken under budgetåren 2006-2010 reformer av offentlig upphandling i 41 länder, stärkt offentlig-finansiell styrning i 24 länder, ökad tillgång till offentlig information i 34 länder och mer effektiv styrning av offentlig sektor i 50 länder. Resultat på landnivå till följd av bankens stöd inom dessa områden är svåra att kvantifiera, men banken håller på att utveckla aggregerade indikatorer inom områdena offentlig upphandling, offentlig-finansiell styrning samt transparens/öppenhet till information. I systemet för medelstilldelning till de fattigaste länderna finns indikatorer på offentlig styrning och institutionell kvalitet.

Världsbanken har ökat sitt stöd till insatser som främjar jämställdhet och kvinnor som ekonomiska aktörer. I allt högre grad genomsyras Världsbankens strategier av jämställdhetsanalyser och förslag till åtgärder. Budgetåret 2010 tillämpades ett jämställdhetsperspektiv i 83 procent av landstrategierna, en ökning med 17 procent sedan budgetåret 2008. 53 procent av insatserna var samtidigt utformade med ett jämställdhetsperspektiv jämfört med 38 procent budgetåren 2008-2009. Genom landprogram som banken finansierat sedan år 2000 bedöms t.ex. 2,5 miljoner kvinnor ha fått tillgång till mödravård.

Utvärderingar av bankens oberoende utvärderingsorgan visar att banken nådde uppställda mål i 74 procent av projekten i de fattigaste länderna budgetåret 2009, vilket är något lägre än dess referensvärde 75 procent.

Världsbanken har ett stort och ökande engagemang i konflikttrabbade länder och sviktande stater. Bidragen från Världsbankens fond för de fattigaste länderna, IDA, till konflikttrabbade länder och sviktande stater ökade från ca 770 miljoner US-dollar 2000 till 1,6 miljarder US-dollar 2009. En central del av Världsbankens arbete i dessa länder är stöd till

uppbyggnad av institutioner och infrastruktur, men även insatser som rör t.ex. demobilisering genomförs. 2011 presenterade Världsbanken ”*World Development Report*” på temat konflikt, säkerhet och utveckling. Mot bakgrund av rapportens slutsatser genomför Världsbanken reformer av sin verksamhet i syfte att kunna verka snabbare, mer flexibelt och mer uthålligt i dessa länder.

#### *Exempel på resultat på landnivå*

I Bangladesh offentliggjordes 90 procent av alla tilldelade kontrakt vid offentliga upphandlingar år 2008 tack vare ett mer effektivt upphandlingssystem som etablerades med stöd från banken. I Indonesien utökades lokalt drivna utvecklingsprogram från 3500 byar år 1998 till 63 000 byar år 2011 med stöd av förstärkta mekanismer för ansvarsutkrävande som banken bidragit till. I Afghanistan lanserade Världsbanken 2004 ett projekt för att modernisera landets tulladministration. Projektet är inriktat på att öka transparensen och effektiviteten i tulladministrationen i syfte att öka tullintäkter, minska korruption och minska väntetider för transporter. Bland annat infördes automatiserade system för tullhantering. Mellan 2004 och 2007 ökade Afghanistans tullintäkter med över 700 procent, dock från en mycket låg nivå.

#### *Dialog som verktyg att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter*

Världsbankens landbaserade modell för samarbete innebär att dialogen om stöd i första hand sker med landets regering. Över tiden har dock dialog och konsultationer kommit att omfatta folkvalda i parlament, civilsamhället och särskilt utsatta grupper, såsom ursprungsbefolkningar. Bankens stöd kanaliseras heller inte längre endast på nationell nivå, utan även regionalt och lokalt. Därtill utvecklas samarbeten med civilsamhället i genomförandet av projekt. I kraft av sin finansiella styrka och kunskap är banken ofta en inflytelserik dialogpartner. Dialogen, men även förutsättningar för ansvarsutkrävande, främjas också av den öppna tillgången till information och data från banken. Som ett led i arbetet med transparensgarantin i biståndet har regeringen inlett ett partnerskap med Bankens kring geomapping av program och projekt.

#### *Sammanfattande bedömning av resultat*

I Sveriges strategi för samarbetet med Världsbanken år 2011-2014 framhålls att Sverige anser att Världsbanken bör stärka integreringen av rättighetsperspektivet i sin verksamhet och att Sverige avser att fortsätta bidra till detta. Bankens verksamhet har gradvis vidgats till områden som relaterar till och främjar demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Större hänsyn tas till utfall för olika samhällsgrupper, hushåll och individer och ökat fokus läggs på principer såsom deltagande, konsultation och ansvarsutkrävande. Organisationen har samtidigt blivit mer öppen och transparent och lyfts ofta fram som ett föredöme på detta område av utomstående bedömare.

Världsbankens arbete med god samhällsstyrning är omfattande och Sveriges samlade bedömning är att verksamheten på det hela taget är effektiv, även om resultaten är svåra att kvantifiera. Bedömningen är

vidare att bankens arbete med jämställdhet påtagligt har förbättrats, även om brister kvarstår. Regeringen driver denna fråga med särskild prioritet. Det handlar bl.a. om att stärka integreringen av jämställdhetsperspektivet i stödet till de ekonomiska sektorerna. Åtgärder som vidtas med anledning av World Development Report 2012 på temat jämställdhet förväntas leda till förändringar såsom ökad tydlighet i dialogen kring dessa frågor och ökat finansiellt stöd. Sverige har medfinansierat rapporten. Trots framsteg finns det också ett behov av att mer systematiskt tillämpa rättighetsperspektivet i Världsbankens verksamhet. Inte minst svenska erfarenheter från bankens verksamhet på landnivå tyder på att det finns kunskapsbrister kring rättighetsfrågor. Arbetet som stöds genom den nordiska samfinansieringsfonden är därför av stor vikt och utgör en mekanism för att driva frågan vidare.

Världsbanken har även blivit betydligt mer öppen och transparent och lyfts ofta fram som ett föredöme på området av externa bedömare. Samtidigt är det tydligt att även Världsbanken behöver utveckla sina metoder för att bättre kunna rapportera och redovisa resultat på effektnivå på medellång och lång sikt.

#### 4.7 Slutsatser och lärdomar

UNDP, Unicef, OHCHR och Världsbanken har samtliga visat att de på olika sätt är aktiva för att främja de målsättningar och perspektiv som framhålls i den svenska policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Dessa multilaterala organisationer bedöms ha en outnyttjad potential att driva känsliga politiska frågor grundat på deras centrala roll och närhet till programländernas regeringar, deras finansiella styrka och deras respektive komparativa fördelar inom områden demokratisk samhällsbyggnad och god samhällsstyrning. Sverige är aktivt pådrivande i styrelserna för att policyns målsättningar och perspektiv ska integreras i de multilaterala aktörernas verksamhet.

Samtidigt har genomgången av organisationerna i framtagandet denna rapport visat att samtliga organisationer har svårigheter att rapportera om vilka resultat de har uppnått på aggregerad nivå eller på effektnivå. Istället redovisar de huvudsakligen enskilda exempel på aktiviteter på landnivå som man menar har varit lyckosamma och illustrerar goda resultat. I mycket begränsad omfattning rapporterar organisationerna om sin egen resultatanalys; dvs. vilka slutsatser de har dragit av sin resultatrapportering och hur de har utnyttjat eventuellt lärande för att förbättra sina program och insatser på landnivå. Organisationerna är medvetna om dessa utmaningar och samtliga är för närvarande i färd med att utveckla och förbättra sina resultatrapporteringssystem för att kunna leva upp till de krav som respektive styrelse har ställt upp.

Svårigheterna för organisationerna att redovisa resultat i form av effekter på medellång och lång sikt innebär inte att regeringen drar slutsatsen att biståndsinsatser inte kan förväntas leda till sådana resultat inom området demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. De brister i rapportering som finns idag kan till stor del härledas till att organisationerna i alltför liten utsträckning baserar sina insatser på en trovärdig, evidensbaserad och tydlig förändringsteori i de nuvarande



strategiska planerna, resultatramverken och landprogrammen. Om organisationerna ska kunna rapportera om sina bidrag till de resultat som uppnås på effektnivå måste de kunna argumentera på ett trovärdigt sätt för att en viss aktivitet leder till ett visst output-resultat, som i sin tur, i samverkan med andra faktorer, bidrar till effekter på medellång eller lång sikt.

För svensk del är det därför viktigt att tydligt formulera och kommunicera vilka förväntningar vi har på organisationernas resultatrapportering. Både UD och Sida bör dessutom ha kapacitet att genomföra resultatanalyser, utforma förslag till handlingslinje på grundval av denna analys och följa upp aktivt gentemot organisationerna.

En slutsats som kan dras av resultatanalysen inom området demokratiutveckling och mänskliga rättigheter är att långtidsanalyser, utvärderingar och attitydundersökningar bör användas i betydligt större utsträckning, eftersom det annars inte är möjligt att uttala sig om resultat på effektnivå på medellång eller lång sikt. Det är möjligt att organisationerna tar fram sådana utvärderingar och analyser för internt bruk, men detta kommuniceras i så fall inte till givare eller mottagarländer, åtminstone inte på ett strukturerat sätt, t.ex. i samband med årsrapporterna.

Utifrån utvärderingar och studier<sup>22</sup> som trots allt har gjorts om såväl bilaterala som multilaterala insatser för att främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter kan några generella lärdomar dras om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att goda resultat ska kunna uppnås (listan är inte uttömmande):

- Givare måste vara medvetna om att stöd till demokratiutveckling och mänskliga rättigheter är en i grunden politisk process som har följder för maktbalansen i ett land. Alla berörda parter måste involveras i programutformning och genomförande.
- Det finns ingen enhetlig mall för demokratiutveckling. Alla insatser måste anpassas till den specifika situationen i varje land. Såväl formella som informella maktstrukturer måste beaktas.
- Insatser i ett land måste samordnas och harmoniseras för att undvika dubbelarbete eller insatser som motarbetar varandra.
- Insatser (och finansiering) för att främja demokratiutveckling måste vara långsiktiga och löpa över hela mandatperioder. Det räcker inte med punktinsatser före parlamentsval.
- Genomförande aktör måste ha tillräcklig kapacitet och uthållighet (personal, finansiering, m.m.).
- Starkt lokalt ägandeskap och en förändringsprocess som är efterfrågestyrd är nödvändigt för att kunna uppnå goda resultat.
- Väl genomtänkt, realistisk och logisk projekt- eller programutformning, som tydligt visar vilka resultat som förväntas och hur dessa resultat ska uppnås.

<sup>22</sup> Se t.ex. Sida (2008) Dahl-Östergaard, Schulz and Svedberg: Experiences and Lessons Learned from Sida's work with Human Rights and Democratic Governance, och NORAD (2011) Report 10/2010 Evaluation: Democracy Support through the United Nations – Literature review: What have we learnt about donors' support for democratic development?

- Flexibilitet och god timing. Beredskap och flexibilitet att hantera utmaningar och problem som uppstår under insatsens genomförande.
- Resultatfokus bör flyttas från aktivitets- och prestationsnivån till att istället mäta effekter på medellång sikt.
- God kapacitet att löpande övervaka och följa upp insatsen (t.ex. resultatbaserad styrning).
- För att mäta graden av måluppfyllelse bör en kombination av kortsiktig kvantitativ resultatrapportering, långsiktig kvalitativ utvärdering och enkäter/uppföljning med målgrupper användas.
- Givare måste backa upp finansiellt stöd till de multilaterala organisationerna med politiskt stöd för att dessa framgångsrikt och långsiktigt ska kunna driva demokratisk utveckling och respekten för mänskliga rättigheter.

## 5 International IDEA

International IDEA är en oberoende mellanstatlig organisation vars 27 medlemsstater representerar demokratier från samtliga kontinenter. På svenskt initiativ skapades institutet 1995 för att utgöra ett resurs- och kompetenscenter för demokratifrågor i allmänhet och valprocesser i synnerhet<sup>23</sup>.

Institutets huvuduppgift är enligt stadgarna att bidra till hållbar demokrati över hela världen. Fokus är framförallt nya och framväxande demokratier där grundläggande förutsättningar för att bygga ett demokratiskt samhällsskick<sup>24</sup> saknas eller är bristfälliga. Institutets inriktningar är högkvalitativ *kunskapsproduktion* genom studier, handböcker, databaser och andra publikationer samt anordnande av och medverkan vid seminarier och konferenser och *policypåverkan genom dialog* samt stöd till *demokratiska reformer* på region- och landnivå.

Sverige bidrar sedan grundandet med basbudgetbidrag till institutets verksamhet. Sverige har de senaste fem åren lämnat ett bidrag om 49 miljoner svenska kronor till IDEA:s basbudget 2011 samt till IDEA:s lokalhyra, i enlighet med gällande värdlandsavtal. Därutöver har Sverige möjlighet att bidra med stöd till enskilda insatser.

### *Verksamhet*

IDEA:s fyra nyckelområdena är 1) *valprocesser*, 2) *konstitutionsbyggande*, 3) *politiskt deltagande och representation* samt 4) *demokrati och utveckling*. Tvärfrågor är *jämställdhet*, *mångfald* samt *konflikt och säkerhet*. Stöd till valprocesser har sedan institutets bildande intagit en särställning som IDEA:s tyngsta kärnverksamhet. *Konstitutionsbyggande* etablerades som program 2006. *Politiskt deltagande och representation*

<sup>23</sup> Initiativet togs bl.a. mot bakgrund av den globala demokrativåg som inleddes med murens fall 1989.

<sup>24</sup> Politisk pluralism, fri media, förekomsten av ett civilt samhälle som kan verka fritt, respekt för mänskliga rättigheter, etc.

är en vidareutveckling av det tidigare programmet för politiska partier, som utvärderades och omformades 2009. *Demokrati och utveckling* är sedan 2010 ett nytt nyckelområde och var dessförinnan en tematisk tvärfråga<sup>25</sup>.

### *Resultatredovisning*

Strategin för perioden 2006-2011 saknade tydliga målskrivningar, vilket försvårade IDEA:s resultatuppföljning och redovisning. Den nya mål- och resultatstyrningssystemet, som omfattar såväl extern som inre effektivitet (dvs. verksamhets- och institutionell effektivitet) som introducerades 2010, har skapat bättre förutsättningar för såväl ökad effektivitet som möjlighet att redovisa uppnådda resultat.

Tidigare ha IDEA huvudsakligen redovisat prestationer (output), men har i sin senaste resultatredovisning för 2011 i högre grad börjat kunna redovisa effekter (outcome). Strategin 2012-2017 är utformad i enlighet med den nya mål- och resultatstyrningssystemet, för vilken det är för tidigt att påvisa resultat. Det nya arbetssättet har dock redan underlättat för medlemsstaterna att bidra till styrningen av institutets planering, verksamhetsinriktning samt följa prestationer och resultat gentemot uppsatta mål.

Regeringen bedömer att IDEA erhållit erkännande på global nivå vad gäller valprocesser, etablerat sig som den ledande mellanstatliga organisationen vad gäller stöd till konstitutionsbyggande processer, skaffat sig ett rykte som oberoende aktör som kan samla och bibehålla politiska partier och partianknutna organisationer och har påbörjat ett arbete för ansvarsutkrävande och ansvarstagande i politiken. IDEA har genom sin verksamhet bidragit till starkare demokrati med ökad legitimitet och trovärdighet, ett ökat deltagande, ökat ansvarstagande valda företrädare och ett mer effektivt och legitimt samarbete gällande demokrati.

Nedan redovisas exempel på insatser och resultat för vart och av de fyra nyckelområdena.

### *Valprocesser – Kenya*

*Övergripande mål för insatsen:* Stärkta demokratiska institutioner och processer samt öka demokratins effektivitet och legitimitet i Afrika.

Genom bl.a. utbildning av och samarbete med kenyanska valmyndigheten har IDEA hjälpt den nya administrationen med valprocessen inför valet 2012, där en pilotversion av ett riskhanteringsverktyg togs fram. Liknande insatser gjordes i Zambia inför valet 2011 där IDEA bistod med finansiellt stöd för valarbetarnas utbildning.

*Resultat:* Ökad kapacitet för nyckelintressenter att uppnå effektiva politiska förändringar och valreformer. Ökad tillgänglighet till kunskapsresurser gällande våld i samband med valprocesser, samt ökad riskhanteringskapacitet.

<sup>25</sup> tillsammans med övriga tvärfrågor som jämställdhet, konflikt, mångfald och metodfrågor som demokratibedömning (democracy assessment), syd-syd-relationer och partnerskap.

*Exempel på övriga insatser inom nyckelområdet:* IDEA har bistått med reform av val- och partilagstiftning och regleringar för att främja ett mer inklusivt och stärkt politiskt system i Peru. Arbetet har bidragit till att förslag till valreformer påverkar den politiska agendan samt att handlingsplaner för ökad politisk representation från ursprungsbefolkningen på lokal, regional och nationell nivå antas.

#### *Konstitutionsbyggande – Nepal*

*Övergripande mål för insatsen:* En socialt inklusiv och ansvarstagande konstitutionsbyggande process.

Under den konstitutionsbyggande processen i Nepal har IDEA fört dialog med medlemmar ur den konstitutionella kommittén och dess sekretariat om konstitutionsutkast. IDEA har stött kvinnogrupper och olika etniska grupper i syfte att inkludera dem i processen. IDEA är den enda internationella organisationen som arbetar så nära den konstitutionella kommittén.

*Resultat:* Stärkt politiskt stöd för den konstitutionsbyggande processen, ökat deltagandet, ökad transparens gentemot allmänheten om det arbete den konstitutionella kommittén bedrivit. Gemensamma publikationer har släppts och ökad information har nått ut till allmänheten.

En extern utvärdering har genomförts som anger ett antal resultat: 1) utbildningsinsatser som möjliggjort ett konstitutionsutkast, 2) organiserat och målinriktat stöd till kvinnors och ursprungsbefolkningens beredningsgrupper som har bidragit till ökat deltagande, 3) organiserade informella diskussioner som bidragit till möjligheten till kritiska diskussioner och brobyggande mellan olika läger

#### *Politiskt deltagande och representation – Ecuador*

*Övergripande mål för insatsen:* Ökade möjligheter för kvinnor till politiskt deltagande och representation. Fler demokratiska, inklusiva och programpolicybaserade nationella och subnationella politiska grupper för ett utvecklat politiskt system.

IDEA har genom partnersamarbete med *Transparencia* granskat media i Peru utifrån ett jämställdhetsperspektiv före valet 2011 i syfte att öka regionala kvinnliga ledares kunskaper om bristande jämställdhet. I samarbete med två universitet i Peru (*the Catholic University* och *San Marcos*) har debattpaneler mellan kongresskandidater organiserats där frågor på om jämställdhet diskuterats, bl.a. könsrelaterat våld och tillgång till rättsväsendet. Workshops i politisk kommunikation och kampanjstrategier har hållits för kvinnliga kandidater och partimedlemmar. Utbildning i social media och kommunikation har hållits för valda kandidater.

*Resultat:* Ökad kunskap om bristande jämställdhet i politiken bland regionala kvinnliga ledare, beslutsfattare och akademiker. Öppnare och mer inkluderande institutioner samt starkare politiska partier i parlamentet.

#### *Demokrati och utveckling – Indonesien, Bolivia och Lesotho*

*Målet med insatsen:* Stärkt system för demokratiskt ansvarsutkrävande inom olika områden i den offentliga sektorn som hälsa, utbildning, infrastruktur, etc. i Indonesien, Bolivia och Lesotho. Målet var även

demokratiska aktörers mer effektiva engagemang i policydebatt och utvärderingar. Skr. 2011/12:164

IDEA har arbetat med att ta fram en pilotversion av ett ramverk för ansvarsutkrävande inom offentlig sektor i tre länder (Indonesien, Bolivia och Lesotho) och inom tre områden (sjukförsäkring, jordbruk, polisövervakning). Utvärderingsteam har hållit valideringsdiskussioner och tagit fram möjliga politiska reformer för respektive sektor. Sju fallstudier har gjorts och en litteraturgranskning om effekten av ansvarsutkrävande mekanismer gällande serviceleverans. IDEA har tagit fram två jämförande studier om vad som bidrar till framväxten av programorienterade politiska partier och partisystem.

*Resultat:* Pilotversion av ett ramverk för ansvarsutkrävande har tagits fram och effekterna analyserats. En reviderad version av ramverket finns tillgänglig sedan februari 2012. Genom publicerat material har nyckelintressenter fått ökade möjligheter till ansvarsutkrävande och ökade kapacitet att engagera sig i socio-ekonomiska utvecklingsfrågor i syfte att demokratins efterfrågestyrda del motsvaras av den del av demokratin som tillhandahåller tjänsterna.

### *Globala insatser*

Tre exempel på resultat som tas upp i resultatrapporten:

Efter tre års arbete har en handbok till stöd för konstitutionsprocesser förfärdigats, publicerats och lanserats. IDEA har uppdaterat, utvecklat och publicerat en omfattande databas om finansiering av politiska partier<sup>26</sup>. IDEA har de senaste tre åren försökt få till stånd en interregional dialog om demokrati, vilken på allvar började ta fart under 2011.

Utöver detta ledde IDEA under det svenska ordförandeskapet 2009 en dialogprocess om EU:s demokratistöd med regionala organisationer som OAS, AU, SAARC, Arab League, vilket sannolikt bidragit till att förbättra koherensen och effektiviteten i EU:s demokratistöd, ett förbättringsarbete som än idag fortgår.

## 5.1 Slutsatser och lärdomar

### *Övergripande bedömning av den externa effektiviteten*

Verksamheten är relevant i relation till Sveriges prioriteringar i allmänhet och i förhållande till ställningstagandena i regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter.

Institutet har sedan bildandet 1995 lyckats etablera sig som en världsledande mellanstatlig organisation för demokratisk utveckling med global trovärdighet. Detta har sin förklaring i ett flertal faktorer:

IDEA har sökt en *medlemskrets* bestående av respekterade demokratier på alla kontinenter, och står därvidlag oberoende från ”stormaktsinflytande”.

<sup>26</sup> <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

IDEA har valt en *icke föreskrivande* metod snarare än extern observation som metod för att bidra till demokratisk utveckling, en metod som utvecklats till att bli global standard<sup>27</sup>.

IDEA har valt att fördjupa sin roll som "*center of excellence*", kunskapsbank och arena för diskussion om demokratis hantverk och metod snarare än att sträva efter att fungera som politisk mötesplats.

IDEA har de senaste sex-sju åren i allt högre grad stärkt sitt arbete för *policypåverkan* och konkret *reformarbete* på landnivå, vilket ökat institutets relevans och effektivitet.

Trots att den internationella konkurrensen på demokratiområdet växt kraftigt de senaste åren har IDEA kunnat stärka sin position, och i vissa fall etablerat sig som global mötesplats och utgångspunkt för internationella nätverk. Ett exempel på detta är att IDEA:s fått förtroendet att husera sekretariatet för den globala kommission om val, demokrati och säkerhet – en oberoende högnivåpanel under ledning av Kofi Annan och med Ernesto Zedillo som vice ordförande – som etablerades i början av 2011. Kommissionen har lagt grunden till kommande rekommendationer under 2012 till internationella och nationella medborgerliga och politiska aktörer och syftar till att försvara valprocessers integritet från inblandning av illegitima aktörer.

Kunskapsproduktionen har fokuserats till fyra nyckelområden, vilket välkomnas. Denna har dock inte alltid utnyttjats systematiskt i verksamheten. IDEA:s inriktning de senaste åren - från att i huvudsak vara kunskapsproducerande till att även vara *policypåverkande* och bidra till reformprocesser på landnivå - är därför en mycket välkommen utveckling, som bör förstärkas.

Av de tematiska nyckelområdena har stöd till valprocesser givit IDEA en särställning bland övriga institut och organisationer i världen och dessutom gett mätbara resultat. Påvisbara resultat har även åstadkommit inom andra områden, exempelvis det normsättande arbetet för demokratibedömning (självuppskattning), konstitutionsbyggande i Nepal och Ecuador liksom stöd till politiska partier i Peru.

IDEA har inom nyckelområdet konstitutionsbyggande, som internationellt sett är ett område som är relativt outvecklat, utnyttjat sin komparativa fördel och goda möjligheter att bidra till att, med sin seriösa ansats, skapa en global mötesplats för aktörer och experter i konstitutionsprocesser. IDEA skulle även inom detta område kunna bli normsättande. IDEA:s arbete inom området har skapat stor efterfrågan i många samarbetsländer. Påvisbara resultat har uppnåtts i Nepal, vilket verifierats av en extern utvärdering, men även i Ecuador.

IDEA har med sin kunskap och sitt engagemang påvisat sina komparativa fördelar i förhållande till andra aktörer. Institutets förmåga att anpassa sig till konflikt- och postkonfliktsituationer, samt dess erfarenhet av dialog mellan parter före och efter en fredsprocess är del av fördelarna gentemot andra aktörer.

Området politiskt deltagande och representation har fått en nystart under 2011 genom ett påbörjat samarbete med bl.a. The Netherlands

<sup>27</sup> Icke föreskrivande (non-prescriptive). IDEA har bl.a. påverkat UNDP:s "governance assessments" liksom African Peer Review Mechanism.

Institute for Multiparty Democracy (NIMD) och kan påvisa intressanta resultat på landnivå, exempelvis i Ecuador, men även i Kenya, Peru. Sannolikt kommer samarbetet med NIMD innebära att fler resultat kan redovisas kommande år. Skr. 2011/12:164

Nyckelområdet demokrati och utveckling är förhållandevis nytt. IDEA har påbörjat en central verksamhet för ökat ansvarsutkrävande. Verksamheten är fortfarande under utveckling och i en pilotfas, varför resultaten är färre och inte lika tydliga som på övriga områden. Det nya verktyget som tagits fram under 2011 är lovvärt och innebär en konkretisering av detta tematiska område.

#### *Övergripande bedömning av den inre effektiviteten*

På institutionell nivå har IDEA de senaste åren stärkt verksamhetsledningen, påbörjat genomförandet av ett nytt system för mål- och resultatstyrning, förbättrat den finansiella styrningen, ökat verksamhetens och budgetens volym, förstärkts institutets visibilitet samt bidragit till att få till stånd ett ökat engagemang från medlemsstaterna, inte minst från syd. IDEA har även stärkt det landbaserade arbetet. IDEA har även en "lätt" *organisatorisk infrastruktur* för insatser på land- och regionnivå, vilket gör att de administrativa kostnaderna blir jämförelsevis låga.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 juni 2012

Närvarande: Statsrådet Bildt, ordförande, och statsråden Ask, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Billström, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Carlsson

---

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:164 Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter